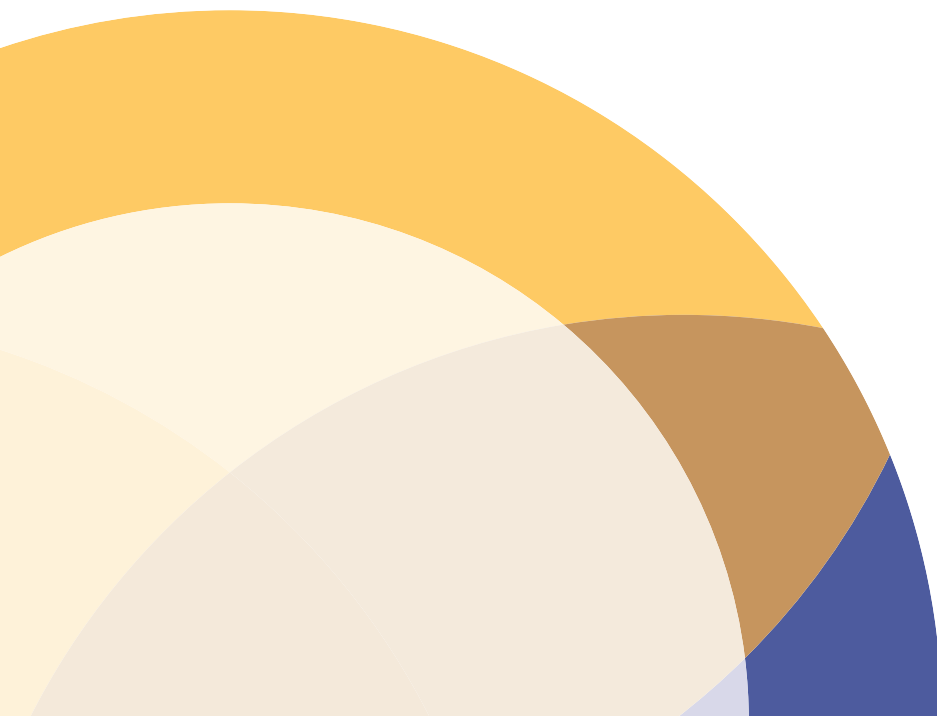


Convocatoria abierta para  
proyectos de investigación



Carlos Closa Montero, Stefano Palestini Céspedes, Pablo Castillo Ortiz

# Organizaciones Regionales y Mecanismos de Protección de la Democracia en América Latina, el Caribe, y la Unión Europea



European  
University  
Institute

ROBERT  
SCHUMAN  
CENTRE FOR  
ADVANCED  
STUDIES





## **FUNDACIÓN EU-LAC, 2016**

Hagedornstraße 22

20149 Hamburgo, Alemania

[www.eulacfoundation.org](http://www.eulacfoundation.org)

### **AUTORES:**

Carlos Closa Montero, Instituto Universitario Europeo-Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Stefano Palestini Céspedes, Instituto Universitario Europeo

Pablo Castillo Ortiz, University of Sheffield

### **COLABORADORES:**

Cintia Quiliconi, FLACSO Argentina

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid

Diana Tussie, FLACSO Argentina

**REVISIÓN Y EDICIÓN:** Anna Barrera y Viviana Lozano

**DISEÑO GRÁFICO:** Tina Jochemich, Jona Diedler

**IMPRESIÓN:** Scharlau GmbH

**DOI:** 10.12858/0716es1



Nota: Este estudio ha sido financiado por la Fundación EU-LAC. La Fundación EU-LAC es financiada por sus Estados miembros y por la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad únicamente de los autores y no se puede considerar como el punto de vista de la Fundación EU-LAC, de sus Estados miembros o de la Unión Europea.

Este libro se publicó en 2016.

Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida libremente por cualquier medio con fines educativos o para llevar a cabo acciones de promoción, mediación o de investigación siempre y cuando la fuente se cite apropiadamente. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar su impacto. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones, o su traducción o adaptación deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial.

En tal caso le rogamos se comunique con nosotros mediante nuestro correo electrónico:

[info@eulacfoundation.org](mailto:info@eulacfoundation.org)

# TABLA DE CONTENIDO

Organizaciones Regionales y Mecanismos de Protección  
de la Democracia en América Latina, el Caribe, y la Union Europea

<b>Lista de Tablas</b>	6
<b>Lista de Acrónimos y abreviaciones</b>	7
<b>Agradecimientos</b>	9
<b>INTRODUCCIÓN</b>	11
<b>1 Organizaciones Regionales y Democracia en América Latina, el Caribe, y la Union Europea</b>	15
1.1. Introducción	15
1.2. Definiendo conceptos: Mecanismos de protección democrática y crisis democrática	19
1.3. ¿Por qué surgen los MPD? ¿Por qué importan?	22
1.4. Desafíos de la democracia en América Latina y el Caribe	26
1.4.1 Las Organizaciones Regionales y el proceso de democratización (1980-2000)	27
1.4.2 Organizaciones regionales y variedades de regímenes en América Latina y el Caribe (2000-2015)	30
1.5. Desafíos de la democracia en Europa	32
1.5.1 La Unión Europea y la democratización de los países post-socialistas (1990-2004)	32
1.5.2 La emergencia de tendencias iliberales en Europa (2000-2015)	35
1.6. Conclusiones	38
<b>2 Mecanismos de Protección Democrática en organizaciones de integración regional en Europa y en América Latina y el Caribe: una exégesis jurídica</b>	41
2.1. Introducción	41
2.2. Origen y ubicación sistemática de los MPD en el contexto jurídico de los tratados de integración	43
2.3. La definición de democracia y de condicionalidad democrática	47
2.4. La democracia como condición para la adhesión	51
2.5. Condicionalidad durante la permanencia: el procedimiento sancionador por ruptura del orden democrático	54
2.5.1 Procedimientos con protagonismo de los demás estados miembros	56
2.5.2 Procedimientos con protagonismo del estado afectado	58
2.5.3 Procedimientos dobles	59

2.6. Las sanciones en caso de ruptura del orden democrático durante la permanencia en la organización	60
2.6.1 Organizaciones sin mecanismos sancionadores explícitos: el caso de CARICOM	61
2.6.2 Mecanismos sancionadores restringidos a medidas diplomáticas y de suspensión de derechos en la organización	61
2.6.3 Mecanismos sancionadores extendidos a cuestiones extra-organizacionales	63
2.7. Otros aspectos de los MPD	64
2.8. Conclusiones	65
<b>3 La implementación de Mecanismos de Protección Democrática en América Latina, el Caribe, y la Union Europea</b>	67
3.1. Introducción	67
3.2. La Organización de Estados Americanos (OEA)	71
3.2.1 La activación	71
3.2.2 Verificación y evaluación	74
3.2.3 Sanciones	76
3.3. CAN, MERCOSUR y UNASUR	77
3.3.1 La activación	78
3.3.2 Verificación y evaluación	82
3.3.3 Sanciones	84
3.4. SICA y CARICOM	86
3.4.1 La activación	86
3.4.2 Verificación y evaluación	90
3.4.3 Sanciones	91
3.5. La Unión Europea, el Consejo de Europa y la OSCE	92
3.5.1 La activación	94
3.5.2 Verificación y evaluación	99
3.5.3 Sanciones	101
3.6. Conclusiones	103
<b>4 Conclusiones y recomendaciones</b>	109
<b>DOCUMENTOS LEGALES Y OFICIALES</b>	113
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	116
<b>LISTA DE ENTREVISTAS</b>	125

## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla 1</b>	
Mecanismos de Protección Democrática:	16
Cláusulas de condicionalidad democrática y de adhesión	
<b>Tabla 2</b>	
Interrupciones de mandatos presidenciales popularmente electos en América Latina y el Caribe (1990-2015)	18
<b>Tabla 3</b>	
Tipos de Crisis Democráticas	21
<b>Tabla 4</b>	
Mecanismos de protección democrática en organizaciones de integración regional en Europa y en América Latina y el Caribe	42
<b>Tabla 5</b>	
Tipos de Mecanismos de Protección de la Democracia (explícitos)	51
<b>Tabla 6</b>	
Mecanismos sancionadores en la dimensión interna de la condicionalidad democrática	55
<b>Tabla 7</b>	
Resumen de MPD (normas explícitas) en América Latina, el Caribe y Europa	65
<b>Tabla 8</b>	
Casos de Intervención de Organizaciones Regionales ante episodios de crisis política (1990-2015)	68

## LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

<b>ALCA</b>	Área de Libre Comercio de las Américas
<b>ASEAN</b>	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
<b>CAN</b>	Comunidad Andina de Naciones
<b>CARICOM</b>	Comunidad Caribeña y Mercado Común
<b>CdE</b>	Consejo de Europa
<b>CELAC</b>	Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe
<b>CSCE</b>	Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (ver OSCE)
<b>ECOWAS</b>	Comunidad Económica de Estados del África Occidental
<b>GUAM</b>	Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico
<b>MCV</b>	Mecanismo de Cooperación y Verificación
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>MPD</b>	Mecanismos de Protección Democrática
<b>OUA</b>	Organización para la Unidad Africana (ver UA)
<b>ODECA</b>	Organización de Estados Centroamericanos
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>PECOs</b>	Países de la Europa Central y Oriental
<b>PHARE</b>	Programa de Ayuda Comunitaria a la Europa Central y Oriental
<b>SDAC</b>	Comunidad de Desarrollo del África del Sur
<b>SICA</b>	Sistema de Integración Ceontramericana
<b>TFUE</b>	Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea
<b>TLCAN</b>	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
<b>TMSD</b>	Tratado Marco de Seguridad Democrática
<b>TUE</b>	Tratado de la Unión Europea
<b>UA</b>	Unión Africana
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNASUR</b>	Unión de Naciones Suramericanas





# AGRADECIMIENTOS

Este estudio discute un aspecto crucial en los procesos de integración no sólo en América Latina y el Caribe, sino también en otros continentes. El estudio continúa una línea de investigación iniciada en el Global Governance Programme (GGP) del Robert Schuman Centre (RSCAS) en el Instituto Universitario Europeo (EUI) a los cuales es debido agradecer su apoyo. A los investigadores provenientes de esa institución (Carlos Closa y Stefano Palestini) se han unido investigadores del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) (José A. Sanahuja), de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina (Diana Tussie y Cintia Quiliconi) y de la Universidad de Sheffield (Pablo J. Castillo). Nuestro agradecimiento se extiende a estas instituciones por permitir la participación de sus investigadores.

La colaboración entre los diferentes grupos no hubiese sido posible sin el respaldo económico de la Fundación EU-LAC, por el cual los participantes en el proyecto están profundamente agradecidos.

En la realización del trabajo de campo ha sido esencial la gentileza de un elevado número de personalidades que accedieron a ser entrevistadas. Ellas han proporcionado información de primera mano valiosísima para la elaboración del estudio. En particular, Gerardo Caetano, del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) merece un reconocimiento especial por su enorme esfuerzo organizando las entrevistas en Uruguay, así como prestando apoyo en otros países. Marcelo Mondelli se ha hecho acreedor de nuestra gratitud por su asistencia y hospitalidad en Montevideo, así como también Félix Peña en Buenos Aires. Sin su apoyo, así como el de otras personas no citadas expresamente, este estudio no hubiese sido posible.



# INTRODUCCIÓN

Los procesos de integración enfrentan un dilema constante: Cómo proporcionar ciertos bienes públicos que los estados ya no son capaces de proveer aisladamente al mismo tiempo que se aferran a una defensa celosa de la soberanía nacional inherente en la propia noción de estatalidad. Los bienes públicos provistos por las organizaciones de integración han sido, tradicionalmente, aquellos vinculados al comercio de productos y, más generalmente, los vinculados a la actividad económica.

Desde la última década del siglo pasado, las organizaciones regionales se han orientado también a la provisión de otro tipo de bienes, de naturaleza eminentemente política. Entre ellos, mecanismos para asegurar la vigencia de un determinado tipo de régimen: frente a la tradicional doctrina de la no injerencia y respeto por la soberanía nacional, a partir de la caída del muro de Berlín y la disolución de los regímenes comunistas, se ha abierto paso progresivamente la tesis de que las organizaciones regionales también deben proporcionar mecanismos para garantizar el mantenimiento de los regímenes democráticos en los estados miembros. Así, democracia e integración han acabado por vincularse.

Este ha sido un desarrollo global en el que se pueden identificar instancias en las organizaciones regionales de todos los continentes con la excepción de Asia. En América Latina y el Caribe, así como en Europa, las primeras formulaciones de la idea de que las organizaciones regionales deben defender la democracia en sus estados miembros se remonta a las organizaciones creadas en la inmediata postguerra (la Organización de Estados Americanos y el Consejo de Europa) aunque su praxis no ha sido impecable en todas las dimensiones que se puedan considerar. Pero, decisivamente, el desarrollo más importante de ese tipo de mecanismos también coincide con la última década del siglo XX. Thomas Franck (1992) construyó la tesis de la emergencia de un derecho a la gobernanza democrática que tenía como corolario la afirmación de la legitimidad de las organizaciones transnacionales, internacionales y regionales para actuar frente a tendencias desestabilizadoras de los regímenes democráticos. El crecimiento de las disposiciones en diferentes organizaciones en esta década parece confirmar la existencia

de un cambio de paradigma en el que, sin cuestionarse la obligación de no injerencia y el respeto por la soberanía nacional, si se ha abierto al escrutinio internacional y regional las posibles rupturas o erosiones de los regímenes democráticos.

Más allá de esos argumentos “normativos”, también hay explicaciones más funcionales de por qué se crean este tipo de disposiciones. Por una parte, los estados en proceso de democratización tienen interés en asegurarse de que los regímenes democráticos recientemente conquistados sean irreversibles. Para ello, ven en la creación de compromisos supraestatales una obligación que los actores nacionales difícilmente podrán modificar ni tampoco podrán ignorar o que al menos, crea costes elevados para aquellos que se pueden plantearse una vuelta a regímenes no democráticos (Pevehouse 2005). Por otra parte, asegurar la democracia y el estado de derecho para los estados miembros de organizaciones regionales también sirve para señalar y garantizar su compromiso con los objetivos de la propia organización. Esta correlación es más fuerte todavía si la organización también se compromete con esos principios (i.e. democracia y estado de derecho) como sus propios objetivos. Y también cuanto más compleja es la organización (medida por el número y sofisticación de sus objetivos), más probable es que adquiera tales cláusulas de condicionalidad democrática. De hecho, los mecanismos de protección democrática (MPD) son más comunes en organizaciones que se definen a sí mismas como organizaciones de integración (tales como la UE, la UA, ECOWAS, MERCOSUR, UNASUR, etc.).

Lógicamente, hay una coincidencia entre democratización de los estados y la creación de mecanismos de protección democrática a nivel regional. Elucidar el sentido de causalidad entre ambas (esto es, son los estados que se están democratizando quienes crean los MPD, o son por el contrario los MPD los que contribuyen a la democratización) no es sencillo y la evidencia muestra datos en ambas direcciones, por lo que una conclusión prudente podría ser aceptar la relación circular entre ambas.

Este estudio se concentra en el análisis de los MPD en las organizaciones regionales en América Latina y el Caribe y Europa. El estudio está organizado de la siguiente manera: El Capítulo 1 presenta un balance de la situación de la democracia en ambos continentes, haciendo hincapié en los potenciales factores que puedan amenazar con rupturas de los regímenes democráticos o su erosión. A continuación, el Capítulo 2 revisa exhaustivamente la regulación jurídica de los MPD tal y cómo se contienen en los diferentes instrumentos, esto es, los Tratados y Protocolos. El Capítulo 3 examina la praxis de las diferentes organizaciones, lo que sirve de base para la evaluación contenida en las conclusiones que a su vez abren la propuesta de recomendaciones.

La información relativa al Capítulo 1 proviene del análisis de fuentes secundarias (bibliografía) mientras que el Capítulo 2 se ha construido con un análisis exegético de

los documentos originales (Tratados y Protocolos, además de declaraciones en el caso de aquellas instituciones que carecen de instrumentos formales, por ejemplo, la CELAC). El Capítulo 3 compara los diferentes casos en los cuáles ha habido ruptura/amenaza de ruptura. La evidencia empírica proviene fundamentalmente de fuentes primarias, tales como textos (declaraciones, resoluciones, y comunicados oficiales de prensa) de las propias organizaciones, así como notas de prensa. Para obtener una visión más profunda, se realizaron un significativo número de entrevistas semiestructuradas con actores políticos con protagonismo directo en los diferentes episodios (véase el listado incluido al final del estudio). El trabajo de campo se realizó en dos oleadas, en Marzo y Julio de 2015 y las entrevistas fueron transcritas. La información obtenida se integró para informar los diferentes casos pero también, decisivamente, para informar las conclusiones.

El Capítulo 4 brinda las conclusiones generales del estudio. La conclusión general que se extrae es que las organizaciones regionales responden al dilema entre no injerencia y defensa efectiva de la democracia creando un punto de equilibrio entre ambos basado en diseños institucionales que otorgan un margen amplio de discrecionalidad para los gobiernos de los estados parte de cualquier organización regional, tanto en sus decisiones sobre si se ha producido o no una ruptura o amenaza de ruptura con la democracia y el estado de derecho, como en la aplicación de las sanciones previstas. A partir de estas conclusiones, el estudio propone un listado de recomendaciones para el mejoramiento de los MPD – relativas al diseño y a la implementación – sobre la base de la evidencia empírica recogida en ambas regiones.



# 1 ORGANIZACIONES REGIONALES Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA, EL CARIBE, Y LA UNIÓN EUROPEA

## 1.1. Introducción

El presente Estudio cubre el intervalo 1990-2015, período durante el cual ha habido un aumento sostenido de los regímenes democráticos y un paralelo descenso de los regímenes autoritarios tanto en América Latina como en Europa. En efecto, la totalidad de los países de América Latina – con la sola excepción de Cuba - cuentan con gobiernos democráticamente electos que, además, han recibido el mando de manos de otro gobierno democráticamente electo. Asimismo, la totalidad de los gobiernos europeos han sido electos democráticamente y, al menos desde la caída de la Unión Soviética y la admisión de los países de Europa central y del este y de algunos países de los Balcanes en la Unión Europea, se puede decir que el orden democrático es *the only game in town* (Whitehead 1986).

De modo paralelo al sostenido aumento de las democracias, se observa un aumento del número de organizaciones regionales que han adoptado mecanismos formales de protección a la democracia (MPD) incluyendo cláusulas de condicionalidad para la adhesión y la permanencia en la organización, como se puede apreciar en la Tabla 1.

**Tabla 1: Mecanismos de Protección Democrática: Cláusulas de condicionalidad democrática y de adhesión**

Organization	Membresía original	Cláusula de condicionalidad y año de adopción	Nuevos miembros adheridos	Membresía denegada
Unión Africana (formerly OAU)	31	Sí (Ad)/2001	23	
CAN	4	Sí (Ad)/2000	1	0
CARICOM	4	No	11	0
Consejo de Europa	10	Sí (1949)	37	2 (Belarus, Kazakhstan)
Commonwealth of Nations	7	Sí (Ad)/1997	47	0
EAC	5	Sí	0	1 (Sudan)
ECOWAS	15	Sí (Ad)/2001	0	0
UE	6	Sí	22	1 (Morocco)
MERCOSUR	4	Sí (Ad)/1996-8	1	0
OTAN	12	Sí (Ad)/1992	16	0
GUAM	5	Sí	0	0
OAS	21	Sí	14	0
OIF	21	Sí (Ad)/2000	36	0
SADC	10	Sí (Ad)/2001	5	0
SICA	6	No	1	0
UNASUR	12	Sí (Ad)/2010	0	0

Fuente: Closa (2013). Nota: Ad (adquirida)

Sin duda ambas tendencias – aumento de las democracias a nivel nacional y aumento de los MPD a nivel regional - están interrelacionadas, empero es materia de debate académico si una tendencia es la causa o bien el efecto de la otra. ¿Es la mayor presencia de regímenes democráticos la que ha presionado por la emergencia de una “gobernanza democrática regional”? O, por el contrario, ¿la emergencia de MPD ha contribuido a la democratización y consolidación democrática en diferentes regiones?

Es probable que haya una relación de ida y vuelta entre los dos procesos: las organizaciones regionales han coadyuvado a los procesos de democratización como muestra el ejemplo de los países del sur y luego del centro-este europeo, de Centro América y del cono sur de Sudamérica; luego el aumento cuantitativo de las democracias – lo que algunos han llamado la “densidad democrática” (Pevehouse 2005) – ha favorecido la institucionalización de MPD por parte de organizaciones regionales. Para ponerlo en otras palabras, hay una relación mutuamente constitutiva entre el aumento de las democracias a nivel nacional y la institucionalización de MPD a nivel regional. Sobre esta base, el presente estudio se orienta a responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el diseño de los MPD en organizaciones regionales de América Latina y Europa? ¿En qué aspectos institucionales difieren y en cuales convergen? (Capítulo 2)



- ¿Cómo han sido implementados los MPD en casos concretos de ruptura democrática y con cuáles efectos? (Capítulo 3)
- ¿Cómo es posible mejorar el diseño e implementación de MPD a la luz de la experiencia comparada? (Capítulo 4)

En este primer capítulo brindaremos un marco general y una base común de definiciones y conceptos para poder responder las tres preguntas con mayor detalle en los siguientes capítulos. Cabe señalar en primer término que el aumento cuantitativo de las democracias no niega la presencia de profundos desafíos para la consolidación democrática en el siglo XXI. En efecto, aun cuando los regímenes autoritarios han disminuido en relación a las democracias, regímenes híbridos, usualmente definidos como “anocracias”, se han mantenido constantes (Heine y Weiffen 2014). Esto indica que al menos un número importante de regímenes que pueden considerarse democráticos son, sin embargo, políticamente inestables y pueden sufrir involuciones autoritarias. En efecto, en América Latina, durante el período en estudio, ha habido más de sesenta episodios que se pueden catalogar como crisis democráticas, y dieciséis Jefes de Estado han sido depuestos del cargo antes de haber finalizado su mandato (Valenzuela 2008; Heine y Weiffen 2014; Marsteintredet et al. 2014). No se desconocen, por otra parte, los problemas de representación, legitimidad, y las tendencias a la desafección democrática, o los reclamos ciudadanos a favor de una mayor transparencia y rendición de cuentas y de mejoras en la gestión pública. Esos problemas, que en distinto grado y con distintas manifestaciones se están experimentando ambas regiones, también deben situarse entre esos desafíos a la democracia, pero se trata de cuestiones que se sitúan fuera del objeto de este estudio.

**Tabla 2: Interrupciones de mandatos presidenciales popularmente electos en América Latina y el Caribe (1990-2015)**

Agente	Causa	Mandatario/País	Año
Congreso	Impeachment (impugnación; juicio político)	Collor / Brasil	1992
		Pérez / Venezuela	1993
		Cubas / Paraguay	1999
		Lugo / Paraguay	2012
	Incapacidad o abandono de cargo	Bucaram / Ecuador	1997
		Gutiérrez / Ecuador	2005
Voluntad del presidente bajo presiones	Renuncia	De la Rúa / Argentina	2001
		Serrano / Guatemala	1993
		Fujimori / Perú	2000
		Sánchez / Bolivia	2003
		Mesa / Bolivia	2005
	Renuncia y elecciones tempranas	Balaguer / República Dominicana	1996
Fuerzas Armadas	Golpe de estado	Aristide / Haití	1991
		Mahud / Ecuador	2000
		Aristide / Haití	2004
		Zelaya / Honduras	2009

Nota: Se ha excluido el caso de la renuncia de Eduardo Duhalde en Argentina, pues no fue popularmente electo. Se han excluido amenazas de golpe y golpes frustrados como en Paraguay 1996, en Venezuela 2002, y en Ecuador 2010. Al momento de escribirse este estudio se produjo la retirada de la inmunidad y posterior detención, con cargos de corrupción, del Presidente Otto Pérez Molina de Guatemala.

Elaboración propia basada en Valenzuela 2008 y Marsteintredet et al. 2014

Aunque los episodios de crisis democrática han sido menos recurrentes, también Europa ha visto el surgimiento de regímenes que, si bien han sido elegidos conforme a reglas democráticas, han incurrido en prácticas iliberales o incluso autoritarias durante el ejercicio del poder (Jenne y Mudde 2012; Scheppele 2013). Como se verá en el Capítulo 3 de este estudio, en muchos de estos episodios de crisis democrática, las organizaciones regionales en ambas regiones han intervenido implementando sus MPD formales y/o adoptando acciones que van desde declaraciones de repudio hasta la aplicación de sanciones.

El presente capítulo introductorio está organizado en tres secciones. La primera sección brinda algunas definiciones operativas que se utilizarán en el resto del estudio y revisa de manera sumaria las diferentes aproximaciones teóricas al estudio de estos mecanismos. La segunda y tercera sección describen, respectivamente, los desafíos para la democracia que América Latina y Europa enfrentan durante el período en estudio, enfatizando el rol de las organizaciones regionales. La década de 1990 en América Latina y en Europa estuvo caracterizada principalmente por los procesos de consolidación de la democracia después de la disolución de los regímenes militares en América del Sur, de los acuerdos de paz en América Central y de la caída de la Unión Soviética en los países de Europa Central y del Este. El rol de las organizaciones regionales y los MPD se debe, por tanto, contextualizar a esos macro procesos.

En los 2000, sin embargo, los desafíos en ambas regiones provienen más bien de la emergencia de una variedad de regímenes que sin ser autoritarios, pueden considerarse híbridos con características iliberales o de autoritarismo competitivo (Zakaria 2007; Levitsky y Way 2010; Philip y Panizza 2011; Sedelmeier 2014; Vachudova 2014). Esta variedad de regímenes híbridos caracteriza el contexto de la acción de las organizaciones regionales y los MPD en la última década, e impone además un desafío adicional, pues pone en cuestión el consenso en torno al concepto de democracia liberal sobre el que se basan la gran mayoría de los MPD en las diferentes organizaciones regionales y abre el debate acerca de dónde inicia y dónde termina el ámbito sobre el cual estas organizaciones pueden intervenir.

## 1.2. Definiendo conceptos: Mecanismos de protección democrática y crisis democrática

Es importante iniciar por algunas definiciones básicas acerca de lo que entendemos por “mecanismo de protección democrática” (MPD), “intervención democrática” y “crisis democrática”, pues estos serán conceptos que acompañarán el resto del estudio. Este estudio adopta operativamente una concepción liberal y formal que entiende por **democracia** aquellos regímenes que cumplen mínimamente con cuatro propiedades básicas (Dahl 1971; Schmitter and Karl 1991; Mainwaring 1992; Pevehouse 2005; Levitsky y Way 2010):

- Elecciones competitivas entre múltiples partidos políticos
- Sufragio universal
- Protección de los derechos de las minorías y respeto de las libertades civiles
- La ausencia de actores tutelares no elegidos (militares, monarquías o cuerpos religiosos).

Levitsky y Way (2010: 5-6) añaden una quinta propiedad, a saber: la existencia de reglas del juego niveladas (*level playing field*) entre oficialismo y oposición. En efecto, algunos gobiernos pueden limitar gravemente las oportunidades políticas de la oposición mediante medidas que no necesariamente atentan contra las libertades civiles (tercer principio). Por ejemplo, la cooptación de medios de comunicación a través de la gobernanza informal o el patronazgo, como ocurrió en Italia durante los gobiernos del premier Silvio Berlusconi, no infringe ningún derecho, empero limita de facto la competencia política (ver Van der Vleuten y Ribeiro-Hoffmann 2010; Scheppele 2013). La definición formal de democracia adoptada en este estudio no es por cierto la única. Existen otras definiciones incluso más minimalistas de democracia que enfatizan exclusivamente el aspecto electoral (ver por ejemplo Przeworski et al. 2000), y aún otras maximalistas que suponen que las

democracias tienen una dimensión sustantiva orientándose por un principio de justicia social y de reducción de la desigualdad (ver por ejemplo Whitehead 1986; Streeck 2011; acerca de los pros y contras de definiciones minimalistas y maximalistas, ver Schnably 2000: 165).<sup>1</sup> En este estudio nos limitamos a las cuatro propiedades descritas para diferenciar entre regímenes democráticos, híbridos y autoritarios.

Por **Mecanismos de Protección de la Democracia** (MPD) entendemos reglas y procedimientos formales, semi-formalizados o informales a través de los cuales organizaciones regionales pueden intervenir en caso de una posible crisis democrática. Los MPD forman parte de una categoría más general de mecanismos de promoción de la democracia que incluye por ejemplo misiones electorales o programas de generación de capacidades (capacity-building) como aquellos ejecutados por la Unión Europea y el Consejo de Europa en los países candidatos a la membresía o en terceros países fuera de Europa (ver Schimmelfennig et al. 2003; Pace 2011; Heine y Weiffen 2014: 14-15). Los MPD codifican el consenso democrático de los miembros de una organización regional y definen los mecanismos de implementación y de sanción en caso de que un estado miembro se desvíe de ese consenso (Schnably 2000 y 2005; Closa 2013; Heine y Weiffen 2014). Cuando dicho consenso está formalizado dentro de un instrumento de derecho internacional, como puede ser un protocolo o un tratado internacional, hablamos típicamente de una **cláusula democrática** a través de la cual la organización regional exige como condición de membresía el que los estados sean y permanezcan democracias (ver Genna y Hiroi 2015). Como veremos en el Capítulo 2 de este estudio, los MPD varían notablemente de organización en organización en cuanto a sus grados de formalización y completitud, así como en los supuestos de aplicabilidad y los procedimientos de aplicación y, en su caso, de sanción que estos contemplan.

El último concepto básico que requiere ser clarificado es el de crisis democrática. Académicamente, es posible definir una **crisis democrática** como aquel o aquellos eventos que teniendo lugar en un tiempo breve y delimitado, amenazan directamente las instituciones políticas de un régimen democrático (Linz y Stepan 1978; Heine y Weiffen 2014). Siguiendo la distinción propuesta por Dexter Boniface (2009), es posible clasificar las crisis democráticas según si el incidente que las ocasiona es “ambiguo” o “evidente”, y según si el agente de la crisis es “endógeno” o “exógeno” al régimen. Un incidente es “evidente” cuando se ha violado flagrantemente una ley existente, típicamente una norma

<sup>1</sup> Es interesante notar que en algunos MPD es posible encontrar definiciones de democracia que se acercan o al menos admiten una interpretación sustantiva de democracia. Así por ejemplo, en el Protocolo de Washington que antecede a la Carta Democrática de la OEA, se lee que la “eliminación de la extrema pobreza es una parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa” (Carta de la OEA, Art. 3(f); Art.2(g), 33, 116; modificaciones por el Protocolo de Washington). Así mismo la Comisión Inter-Americana estableció en 1992 que “*La participación popular, que es el objetivo de la democracia representativa, garantiza que todos los sectores de la sociedad tienen impacto en la formulación, aplicación y revisión de las políticas nacionales.....La implementación [de derechos económicos, sociales y culturales] crea las condiciones en las que la población es capaz (esto es, está sana y es educada) para participar activa y productivamente en el proceso de toma de decisiones.*” (Comisión Interamericana, citado en Schnably 2000: 165).

constitucional. Un incidente es “ambiguo” cuando el incidente no viola las leyes vigentes, por lo tanto puede considerarse como legal o parcialmente legal. Por su parte, un agente es “endógeno” si es interno al gobierno y “exógeno” si es un actor u organización no elegida, típicamente un actor no estatal o las fuerzas armadas. La combinación de la tipología se puede apreciar en la Tabla 3.

**Tabla 3: Tipos de Crisis Democráticas**

		Origen del Agente	
		Endógeno	Exógeno
Incidente	Evidente	Auto-golpe Fraude electoral	Golpe de estado Amenaza de golpe Intento de golpe
	Ambiguo	Irregularidad electoral Conflicto entre poderes Reforma constitucional	Impugnación / Juicio Político
Fuente: Elaboración propia basada en Boniface (2009) y Heine y Weiffen (2014)			

Ahora bien, las definiciones académicas no son las que se trasladan a la hora de formalizar MPD específicos. La definición de qué clase de fenómenos constituye una “crisis democrática” depende en buena medida de los actores en cuestión, sus orientaciones normativas e ideológicas y, como se señalará en este estudio, su formalización y desarrollo jurídico o normativo, o los precedentes que existan. Y más allá de la definición formalizada en un instrumento específico, la identificación de una “crisis democrática” real resulta de la interacción entre el consenso institucionalizado en la organización regional (y quizás codificado en una cláusula democrática) y, por otra parte, la deliberación contingente de los gobiernos de los estados miembros ante un caso específico. Cuánto más formalizados estén los MPD, más probable es que el consenso institucionalizado prevalezca sobre la deliberación contingente. Sin embargo, como mostrará el Capítulo 3, los MPD contemplados por las organizaciones regionales en ambas regiones en estudio tienden a ser contratos incompletos que dejan un amplio espacio para la interpretación de qué tipo de situaciones constituye una crisis democrática y de cómo intervenir (Duxbury 2011; Closa y Palestini 2015).

Como es fácil colegir, ante un incidente ambiguo una organización regional tendrá mayores dificultades para determinar si el episodio se clasifica o no como crisis democrática y, por tanto, si cabe activar los MPD. Incidentes ambiguos abren mayor espacio para la deliberación, pero también para cálculos políticos basados en la *Realpolitik* o en preferencias ideológicas. No obstante, en la medida en que las organizaciones regionales adquieren un rol en la protección democrática que vaya más allá de lo que son flagrantes cambios inconstitucionales de gobierno, deberán necesariamente abrirse a una mejor y más detallada definición de lo que por el momento son considerados “incidentes ambiguos”.

### 1.3. ¿Por qué surgen los MPD? ¿Por qué importan?

La ciencia política ha iniciado a estudiar el surgimiento, la institucionalización y los efectos de los MPD sólo en los últimos 30 años. En efecto, aunque se registran intervenciones por parte de organizaciones regionales en el contexto de la Guerra Fría – por ejemplo la suspensión de Cuba por parte de la OEA en 1962, o la acusación en contra de Grecia en 1969 que motiva su renuncia al Consejo de Europa – la formalización de MPD en cláusulas democráticas es un fenómeno que cobró significancia empírica a partir de la última década del siglo XX en paralelo a la así llamada tercera ola de democratización. Una segunda razón para el todavía bajo desarrollo de la literatura sobre MPD, es que el fenómeno se sitúa a caballo de varias sub-disciplinas: estudios sobre democratización, política comparada, regionalismo comparado, instituciones internacionales, relaciones internacionales etc. Las teorías y los conceptos tienden a variar a lo largo de estas distintas ramas de la ciencia política dificultando el surgimiento de un programa de investigación coherente.

No obstante, durante la última década se han llevado a cabo una serie de estudios comparados que están generando un cuerpo más o menos coherente de conocimiento acerca de los MPD y, más importante aún, identificando mecanismos causales que explican por qué los gobiernos –celosos por definición de la soberanía nacional y rigurosos custodios del principio de no-injerencia en asuntos internos – deciden crear dichos mecanismos, formalizarlos en cláusulas y, cómo si eso fuera poco, implementarlos en casos concretos de crisis democrática.

Un primer enfoque es la teoría de la difusión de normas. Ya en 1992, Thomas Franck sostenía la difusión a nivel global de la idea de que sólo aquellos regímenes que gobiernan con el consentimiento de los gobernados son gobiernos legítimos. En la interpretación de Franck, esta expectativa compartida internacionalmente reforzaría positivamente el interés de los gobernantes de legitimarse a través de la adopción de principios, normas y procedimientos democráticos: la democracia, bajo esta interpretación, se ha convertido en un “derecho global” formalizado e implementado a través de instituciones multilaterales y regionales (Franck 1992, ver también Huntington 1991). Recientemente Tanja Börzel y Vera van Hüllen (2015) han apuntalado nuevamente este argumento sosteniendo que un “guion global” (*global script*) está emergiendo transversalmente en distintas regiones. Existiría así una “transferencia de políticas” (*policy transfer*) desde ciertas organizaciones regionales (principalmente, aunque no únicamente, localizadas en Europa) hacia áreas de limitada capacidad estatal tales como África, partes de Asia y América Latina. Esta perspectiva macro a la que se podría llamar “difusionista” (ver Beeson and Stone 2013; Risse 2016) nos dice poco, sin embargo, acerca de *cómo* se producen dichas transferencias de política, de *por qué* varían en su diseño y de *cuáles*

son sus efectos en crisis democráticas concretas. Más aún, en el ámbito de los MPD no existe investigación empírica que pruebe la existencia de difusión ni muestre sus canales. Por otra parte, la creación de las MPD en América Latina parece coetánea a las mismas instituciones en Europa.

Otros enfoques analíticos avanzan más en la dirección de responder a estas preguntas. Jon Pevehouse (2005) ha elaborado un marco analítico centrado en los actores, para explicar el rol de las organizaciones regionales en general y de los MPD en particular, en los procesos de transición y consolidación democrática. De acuerdo a Pevehouse, las organizaciones regionales son un factor fundamental y muchas veces olvidado por las teorías de la democratización para explicar por qué los regímenes democráticos se consolidan y no sufren involuciones autoritarias luego de un proceso de transición. Su argumento general es que las organizaciones regionales, a través de los MPD, aseguran (*lock-in*) los intereses de actores democráticos, intereses tales como el respeto al estado de derecho, a los derechos de propiedad y al compromiso con el libre comercio (acerca del mecanismo de *lock-in* ver Arthur 1989 y Pierson 2000; aplicado a instituciones internacionales ver Moravcsik 2000). Vale notar que los actores a los que Pevehouse se refiere no son sólo elites políticas sino fundamentalmente elites económicas. Los MPD son utilizados por estos “actores democráticos” para socializar otros actores (principalmente las fuerzas armadas) transformando sus actitudes hacia la democracia. Por otra parte, accediendo a organizaciones regionales con MPD, los actores democráticos nacionales elevan los costos de potenciales actos disruptivos disuadiendo a otros actores que pudieran sentirse motivados a buscar el poder fuera de las reglas y procedimientos democráticos (Pevehouse 2005; Mansfield y Pevehouse 2006).

No es, por tanto, la difusión de normas lo que explicaría el surgimiento de MPD a nivel regional, sino el cálculo racional de actores concretos para los cuales la democracia resulta funcional. Es posible sintetizar el argumento de Pevehouse en cinco mecanismos causales a través de los cuáles los MPD influyen (positivamente) a la transición y consolidación de regímenes democráticos. El primer mecanismo es **conformidad** o podríamos también llamarlo consenso (*acquiescence*): la membresía a una organización regional provee protección a los intereses de grupos claves, fundamentalmente económicos. El segundo, de orden normativo, es **legitimización** a través del sentimiento de pertenencia a un “club de demócratas”. El tercer mecanismo es **asistencia directa**: las organizaciones regionales pueden brindar asistencia a través de programas de creación de capacidades o de ayuda al desarrollo que, en palabras de Pevehouse, actúan como un “soborno” (*bribery*) hacia actores autoritarios. Los últimos dos mecanismos identificados por Pevehouse dicen relación con la “consolidación democrática”. El primero de ellos es el **aseguramiento** (*lock-in*) que, como ya se ha dicho, consiste en asegurar el compromiso con la democracia (y el conjunto de principios y normas asociados) de modo que impida

rompimientos e incumplimientos. Evidentemente, el “aseguramiento” es mayor cuando los MPD son formalizados en una cláusula democrática. El segundo mecanismo es la **disuasión**: mediante los MPD y el establecimiento de sanciones, las organizaciones regionales disuaden a los actores iliberales.

Andrea Ribeiro Hoffman y Anna Van der Vleuten (2007) ofrecen un enfoque que, sin refutar necesariamente los mecanismos identificados por Pevehouse, los complementan con nuevos factores explicativos. Las autoras se adhieren a una teoría de “realismo político” para explicar la intervención y la no-intervención de organizaciones regionales en casos de crisis democrática. Su intuición es que la intervención depende de los intereses de poderes globales y de poderes regionales. A través del estudio de diferentes casos de intervención y de no intervención por parte de la UE, MERCOSUR y SADC, las autoras sostienen que el principal factor que explica la intervención por parte de una organización regional ante una crisis democrática es la existencia de “presiones externas” normalmente provenientes de un poder global occidental (en los casos estudiados por las autoras, los Estados Unidos y los países europeos). Cuando no existe presión externa, son los intereses del estado líder en la región el factor que explica la intervención. Las autoras también mencionan un tercer factor que, aún bajo la existencia de presiones externas, puede inhibir una intervención, lo que ellas llaman el “choque de identidades”. De acuerdo a las autoras, la abstención de SADC a la hora de intervenir y sancionar el régimen de Mugabe en Zimbabue se explica precisamente por el choque entre las presiones de ex centros coloniales (fundamentalmente a través de la *Commonwealth*) y la fuerte identidad post-colonial prevaleciente en África del Sur (Ribeiro Hoffman y Van der Vleuten 2007; Van der Vleuten y Ribeiro Hoffman 2010; Ribeiro Hoffman 2015).

No obstante algunos problemas de conceptualización (qué es una “intervención democrática”, qué es un “choque de identidades”, etc.) y de estar basados en número reducido de casos (lo que puede llevar un sesgo de selección), el enfoque propuesto por Ribeiro Hoffman y Van der Vleuten tiene el mérito de enfatizar la dimensión de “*Realpolitik*” que orienta el foco del análisis a los intereses de los gobiernos de estados más poderosos en la región, perspectiva que está ausente en la aproximación más normativa de los difusionistas o en la aproximación más racionalista de Pevehouse.

Gaspare Genna y Taeko Hiroi (2015) han desarrollado recientemente un estudio que combina una posición racionalista y liberal de las relaciones internacionales, con una visión realista de los intereses de los estados poderosos. A través del estudio de 40 organizaciones regionales en África, las Américas, Europa y Asia, los autores argumentan que la emergencia de MPD es el resultado de la creciente interdependencia económica a nivel global y regional. Según este argumento los actores económicos que interactúan ya sea comercial o financieramente a través de las fronteras nacionales, demandan a los



gobiernos que provean estabilidad política y predictibilidad jurídica, de modo de asegurar el correcto funcionamiento de las transacciones transnacionales. Los MPD son, desde esta perspectiva, mecanismos que aseguran una política estable y el respeto al estado de derecho, pues aumenta la credibilidad del compromiso democrático de los actores políticos en una determinada región (Genna y Hiroi 2015: 48-49; ver también Moravcsik 2000). De acuerdo a Genna y Hiroi la formalización de MPD en cláusulas democráticas requiere no solamente de la existencia de un consenso regional, sino también la presencia de un líder regional que guíe al resto de los gobiernos y pague los costos del proceso de institucionalización. Sin embargo, los autores toman distancia respecto al argumento de Ribeiro Hoffman y Van der Vleuten, en cuanto para ellos los efectos de las cláusulas democráticas están “sobre” y “más allá” de los poderes y preferencias de los estados más poderosos de la región. Una vez que la cláusula democrática ha sido formalizada, sostienen Genna y Hiroi, la institucionalización de la condicionalidad en sí misma la hace efectiva (Genna y Hiroi 2015). Los autores sostienen que, en efecto, las cláusulas democráticas son particularmente necesarias y sus efectos son más fuertes en aquellas regiones donde el estado líder no presenta un régimen completamente democrático (Genna y Hiroi 2015: 168).

El estudio comparado de Genna y Hiroi brinda una imagen optimista de los efectos de los MPD y particularmente de las cláusulas democráticas demostrando, a través del análisis econométrico, que en promedio las organizaciones regionales que disponen de cláusulas democráticas tienen tasas inferiores de propensión a sufrir un golpe de estado y un retroceso democrático, que aquellas organizaciones que carecen de una cláusula democrática. En este sentido, los autores proveen nueva evidencia empírica al argumento de que la democracia puede promoverse “desde arriba” (*democracy from above*), es decir desde las organizaciones regionales hacia sus estados miembros (Pevehouse 2005).

Sin embargo, estudios de casos cualitativos muestran que las cláusulas democráticas tienen importantes problemas de implementación y aplicación al momento de enfrentar una situación de crisis democrática. Como se ha dicho, desde un punto de vista del diseño institucional las cláusulas corresponden a contratos incompletos muchas veces con importantes ambigüedades respecto a la definición y composición de las misiones investigadoras, al término y definición de las sanciones, y no menor a los procedimientos para garantizar el derecho a ser oído de las partes, así como de apelación (Schnably 2000; Berry 2005; Duxbury 2011; Closa 2013). La falta de definiciones sustantivas (qué es democracia, qué constituye una crisis democrática) y definiciones procedimentales hacen que las organizaciones regionales apliquen los MPD en un modo selectivo, que generalmente coincide con los intereses de los gobiernos y, particularmente, de los gobiernos más poderosos (ver Duxbury 2011: 214 y siguientes). Incluso cláusulas que son más precisas en la definición de las reglas y procedimientos, pueden enfrentar problemas

a la hora de ser aplicadas, como muestra el caso de la cláusula de ECOWAS y de la UA (Schnably 2005). La lógica autorreferencial que subyace a los enfoques de Pevehouse, Genna y Hiroi según la cual la propia institucionalización de la cláusula aseguraría su efectividad, parece exagerada a la luz de la evidencia empírica.

Además, como la mayoría de las organizaciones regionales en África, América Latina y Asia son estrictamente intergubernamentales, los gobiernos involucrados en una potencial violación de normas o reglas democráticas pueden ser parte de los procesos de toma de decisiones. Definiciones y procedimientos ambiguos sumado a un amplio nivel de discrecionalidad por parte de los gobiernos pueden implicar que los MPD corran el riesgo de ser utilizados por gobiernos democráticamente electos de estados miembros para legitimar acciones que infringen el tercer principio de la definición de democracia: la protección de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos (Closa y Palestini 2015).

En ese sentido, las cláusulas pueden ser efectivas para prevenir golpes de estado contra gobiernos democráticamente electos, pero menos aptas para proteger violaciones a derechos civiles y políticos cometidas por gobiernos democráticamente electos. Diversos autores han señalado la posibilidad de que las organizaciones regionales en general, y los MPD en particular, puedan funcionar en la práctica como “soportes de regímenes iliberales” (*regime boosters*) (ver por ejemplo Söderbaum 2004; Duxbury 2011; Rittberger and Schroeder 2016).

En el cuarto capítulo retomaremos la discusión de estos enfoques teóricos a la luz del análisis del diseño institucional de los MPD y de los casos de implementación en América Latina y en Europa. En lo que sigue brindaremos una breve contextualización de las dos regiones durante el período en estudio para enfatizar cuáles han sido los principales desafíos democráticos a los que las organizaciones regionales han tenido que responder.

#### **1.4. Desafíos de la democracia en América Latina y el Caribe**

En esta sección queremos contextualizar de manera sucinta el rol y los desafíos que han tenido y han enfrentado las organizaciones regionales en la promoción y protección de la democracia en América Latina en el período 1990-2015. De modo esquemático es posible distinguir dos contextos diferentes en los cuales se ha desarrollado la promoción y protección democrática por vía de las organizaciones regionales. El primer momento se inserta en los procesos de democratización que vivieron gran parte de los países de América del Sur y Centro América y que si bien se inician en la década de 1980, se extendieron hasta los últimos años del siglo XX.

El segundo contexto coincide con la emergencia de una variedad de regímenes en el período post-transición, que varían considerablemente en el modo en que entienden y practican los principios y normas democráticas definidas en la sección anterior y que de modo general cubre los primeros quince años del nuevo milenio. Es en el marco de esta variedad de regímenes, donde surgen las distintas crisis democráticas sobre las cuáles las organizaciones regionales de América Latina han intervenido.

#### **1.4.1 Las Organizaciones Regionales y el proceso de democratización (1980-2000)**

Durante las décadas de 1960 y 1970, los países de América Latina se encontraban en su mayoría bajo regímenes autoritarios y dictaduras. Solamente Colombia, Costa Rica y Venezuela mantuvieron durante esas dos décadas regímenes democráticos. Muchos de esos regímenes se ceñían a una doctrina de la seguridad nacional en el contexto de la Guerra Fría y, por tanto, eran tolerados por los Estados Unidos bajo las Doctrina Mann y luego la Doctrina Kirkpatrick, aproximación que cambiaría dramáticamente con el fin de la Guerra Fría dando paso a una serie de iniciativas de cooperación basadas en reformas liberales de mercado y la adopción de principios democráticos acorde a una doctrina de seguridad democrática (Whitehead 1986; Somavía e Insulza 1990; Feinberg 1997; Domínguez 1998; Hurrell 1998; Valenzuela 2008).

Mientras que entre 1930 y 1980 hubo 104 cambios de gobierno que se efectuaron a través de una intervención militar (una razón de dos por año), lo que equivale a más de un tercio del total de cambios de gobiernos de aquel período, en el período de 1980 hasta 2015 siete cambios de gobierno se realizaron a través de una intervención militar (una razón de uno por cada cinco año) inaugurando el período de mayor estabilidad democrática en la historia de las repúblicas latinoamericanas. Hoy en día la totalidad de los países de la región – con la excepción de Cuba – cuentan con gobiernos elegidos a través de procedimientos democráticos (Valenzuela 2008; Hertz 2012).

En América del Sur la transición a la democracia se inicia con la elección de Raúl Alfonsín en Argentina seguida por las elecciones en Brasil y Uruguay (1985), Chile (1989) y el golpe en contra del dictador Alfredo Stroessner (1989) que inicia el período democrático en Paraguay. La transición a la democracia en el cono sur fue acompañada por un renovado entusiasmo en la integración regional y el regionalismo. Durante 1980, los líderes de la transición tales como Raúl Alfonsín en Argentina o Tancredo Neves en Brasil, eran conscientes de las debilidades institucionales que los países de América del Sur enfrentaban para una transición y consolidación de la democracia. A través del regionalismo, las elites democráticas buscaron construir una red de seguridad

democrática que protegiera a los países de potenciales golpes de estado (ver Schnably 2000; Dabène 2004). Esta percepción se plasma en la Declaración de Iguazú (30 de noviembre de 1985) y luego en el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre Argentina y Brasil, que anteceden al Tratado de Asunción que formaliza al MERCOSUR.

En la década de 1990 la percepción de que integración económica y democratización son procesos coadyuvantes es de algún modo apuntalada por una serie de iniciativas de los Estados Unidos orientadas a promover la liberación comercial, la integración hemisférica, y la promoción de la democracia en América Latina. El mecanismo es, sin embargo diferenciado, dependiendo de los países que observemos. En el caso de los países sudamericanos la iniciativa promovida por la administración Clinton de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), incentiva a los gobiernos de la época – que compartían una ideología neoliberal – a profundizar el compromiso con la democracia, el libre mercado y los procesos sub-regionales de regionalismo abierto tales como CARICOM, CAN y MERCOSUR (Arashiro 2011). En el caso de México, por su parte, la liberalización económica y del sistema político – dominado por un partido hegemónico – se lleva a cabo entre otros factores por una condicionalidad no formalizada para acceder al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Wise 2009).

A nivel hemisférico, la OEA inicia un proceso de revisión y modernización de su compromiso con la democracia, de modo de acompañar los procesos de democratización a nivel doméstico. En efecto, durante la Guerra Fría el compromiso con la democracia de la OEA se encontraba bajo la influencia de las doctrinas de seguridad nacional imperantes en la política externa de los Estados Unidos y, por ende, sus intervenciones durante aquel período han sido cuestionadas como sesgadas y selectivas, como queda en evidencia, por una parte, en la suspensión de Cuba y, por otra, en la tolerancia de los regímenes autoritarios de seguridad nacional (ver Whitehead 1986; Cooper y Legler 2001; Duxbury 2011). La Declaración de Santiago de Chile del Compromiso con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano (1991) inaugura una senda que continuará con la adopción de la Resolución 1080, el Protocolo de Washington (1992) y concluye con la adopción de la Carta Democrática Interamericana en 2001. Los países del cono sur, particularmente Argentina, Brasil y Chile, fueron centrales para alcanzar los consensos en este proceso de institucionalización que no contaba con la aprobación de importantes regímenes de un carácter híbrido como el México gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Estos países fueron también fundamentales en forjar vínculos entre el proceso de institucionalización de los MPD en el ámbito de la OEA con los procesos sub-regionales en CAN y en MERCOSUR (Levitt 2006).

MERCOSUR adopta MPDs en 1996 en la Cumbre de San Luís, Argentina y luego los formaliza a través del Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático, de 1998 que incluye a Bolivia y a Chile como países asociados (Luna 2014). El Grupo Andino, por su parte, había definido su identidad democrática a través de la Carta de Conducta de Riobamba (1980) en plenas dictaduras tanto en los países andinos como del cono sur. La elección de Fernando Belaúnde ese mismo año, marca el inicio de la transición peruana y un hito en la democratización de los países andinos. Sin embargo, la mayoría de los regímenes andinos de 1990 cumplen apenas con el primer principio de democracia electoral fallando en muchos casos en la protección de los derechos civiles y políticos de sus ciudadanos (ver Tanaka 2005; Bejarano y Pizarro 2005). En 1998, los jefes de Estado de la renovada Comunidad Andina de Naciones (CAN) firman el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena sobre el Compromiso con la Democracia que determina que el establecimiento de un orden democrático y estados legalmente constituidos son prerrequisitos para participar del proceso de integración y cooperación andina.

Con la excepción de Costa Rica, buena parte de los países de Centro América durante los 1980s fueron escenario de guerras civiles (Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador) y de intervencionismo por parte de los Estados Unidos. Agudos problemas de seguridad internacional y sistemas políticos oligárquicos y personalistas fueron definiendo dependencias de trayectoria que hasta el día de hoy explican las profundas debilidades de democracias puramente electorales, con la excepción de Costa Rica. Esto explica también la importancia que tiene la gobernanza de la seguridad regional en el proceso de integración centroamericano. En efecto, en 1995 los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) adoptaron un Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica sustituyendo previos acuerdos sobre seguridad y defensa acordados por la Carta de la Organización de los Estados Centro Americanos (ODECA), inspirados por las doctrinas de seguridad nacional (ver Sanahuja 1998). Este Tratado Marco da un énfasis particularmente fuerte a los aspectos de seguridad y gobernabilidad. En su Artículo 8, por ejemplo, afirma la obligación de las partes de “abstenerse de prestar apoyo político, militar, financiero o de cualquier otra índole a individuos, agrupaciones, fuerzas irregulares o bandas armadas, que atenten contra la unidad y orden del estado o propugnen el derrocamiento o la desestabilización del Gobierno democráticamente electo de otra de Las Partes” (Tratado Marco 1995, Artículo 8). Sobre la base del Tratado, el Consejo de Jefes de Estado de SICA ha condenado diversas acciones ocurridas en los estados miembros tales como la crisis política enfrentada por el Presidente Bolaños de Nicaragua (septiembre, 2005), así como los atentados terroristas ocurridos en El Salvador (julio, 2006).

### 1.4.2 Organizaciones regionales y variedades de regímenes en América Latina y el Caribe (2000-2015)

La progresiva consolidación de regímenes democráticos en América Latina cambió el contexto de acción de las organizaciones regionales y sus MPD. En efecto, durante los primeros quince años del siglo XXI, los MPD pasaron de ser indicadores del compromiso con la democracia en países en transición, a ser instrumentos para la defensa democrática en situaciones de crisis. Algunas de estas crisis corresponden aún al caso típico de golpe o intento de golpe de estado (Haití 2004; Paraguay 1996; Venezuela 2002, Honduras 2009 y Ecuador 2010), pero muchos otros episodios presentan un carácter más ambiguo, involucrando conflictos entre poderes del estado (Nicaragua 2004; Bolivia 2005; Ecuador 1997 y 2005; Paraguay 2012), entre la oposición y los gobiernos (Venezuela 2013), o entre gobiernos locales y el gobierno central (Bolivia 2008). Cabe agregar a esta lista los episodios recurrentes de violaciones a los derechos humanos y situaciones asociadas de impunidad, que en muchos casos han ocurrido en contextos de violencia de diversa naturaleza, tales como los casos de “falsos positivos” y de violencia sexual en Colombia y/o los asesinatos a periodistas y la desaparición de personas ocurridas durante los últimos años en México y que involucran a sectores del aparato del estado. Se trata de situaciones que, desde la definición operativa de democracia que nos hemos dado en este estudio, podrían también ser objeto de atención por parte de las organizaciones regionales y de sus MPD, sin perjuicio de las competencias atribuidas al sistema interamericano de derechos humanos. Que estas situaciones no sean tratadas en este estudio se debe en primera instancia al hecho de que las organizaciones regionales no las han abordado.

El surgimiento de estos episodios de crisis política coincide con un período de amplia variedad de regímenes políticos en la región donde el relativo consenso ideológico en torno al liberalismo económico y la democracia liberal que primara en la década de 1990 tiende a difuminarse. La llegada al poder de Hugo Chávez en Venezuela, en 1998, abre un período de “giro hacia la izquierda” que es seguido por la elección de candidatos de izquierda en Argentina (2002), Brasil (2003), Uruguay (2004), Bolivia (2005), Ecuador (2006), Nicaragua (2007), Paraguay (2008). El origen de este cambio en el espectro político en estos países de la región radica en parte al aumento de las desigualdades sociales a lo largo de 1990, es decir durante la implementación de reformas de mercado, que abrió espacio para opciones políticas desalineadas con el llamado Consenso de Washington (Couso 2013). La llegada al poder de partidos de izquierda se explica también, como argumentan Levitsky y Roberts (2011), por la propia consolidación democrática en la región. En efecto, con el proceso de democratización la gran mayoría de los partidos y organizaciones de izquierda, hasta el momento marginadas o perseguidas, pudieron participar legítimamente en elecciones competitivas ganando no solo experiencia política,

sino también victorias electorales primero a nivel local y luego a nivel parlamentario y presidencial.

Los procesos de democratización de los ochenta y noventa fueron exitosos en reinstalar instituciones y prácticas propias de democracias electorales tanto en Sudamérica como en Centroamérica y México. Sin embargo, dichos procesos no han sido suficientemente profundos ni extendidos en el tiempo para transformar las estructuras históricas de sociedades latinoamericanas caracterizadas por profundas desigualdades sociales y una elevada concentración del poder económico. Los quince primeros años del milenio, muestran precisamente una serie de casos en los cuales políticas y reformas que de algún modo afectan a dichas estructuras de poder, desencadenan dinámicas de contestación en contra de los gobiernos electos (Levitsky y Roberts 2011). Algunas de estas reacciones se canalizan por las instituciones democráticas, como sería de esperar en un régimen democrático consolidado. Otras, en cambio, se canalizan por fuera de ellas reeditando los golpes de estado de décadas anteriores. Todavía existe un tercer grupo de reacciones que sin efectuarse en la forma de un golpe de Estado, utilizan las instituciones políticas como medio para destituir gobiernos electos (Marsteintredet et al. 2013).

Por otra parte, algunos gobiernos han tendido también a supeditar el respeto al estado de derecho a la ejecución de sus reformas económicas y sociales. Desde algunas visiones políticas de izquierda, lo que el pensamiento político liberal denomina “estado de derecho” puede concebirse como la naturalización y protección de estructuras de dominación a nivel económico, político y social (para una formulación clásica de esta posición ver Novoa 1975; para una versión moderna ver Viciano y Martínez 2010). La adopción de legislación vía decretos habilitantes, el uso de dichos decretos para fortalecer al poder ejecutivo por sobre los otros poderes de estado, reformas constitucionales con el fin de favorecer la reelección, y la restricción de los medios de comunicación y de las libertades de los adversarios políticos, son ejemplos de medidas que violan el estado de derecho y que son normalmente justificadas en pos de la consecución de fines reformistas o incluso revolucionarios (Kornblith y Jawahar 2005; Couso 2013; Corrales 2015).

Estas dos tendencias – sectores sociales que reaccionan por medios no democráticos en contra de gobiernos electos y gobiernos electos que violan el estado de derecho en pos de fines políticos – constituyen la compleja arena política de la región en estos últimos quince años, e imponen un enorme desafío a las organizaciones regionales que han asumido compromisos con la protección de la democracia. Pareciera prevalecer en la región una interpretación según la cual las organizaciones regionales y sus MPD son primariamente instrumentos para proteger a los gobiernos electos de grupos de oposición de tipo reaccionario contrarios a las reformas económicas y sociales. Así por ejemplo el

Presidente Hugo Chávez comenta en el marco del apoyo de UNASUR al gobierno del Presidente Correa en el intento de golpe de 2010: “Este es un mensaje claro para los golpistas (...) porque los movimientos desestabilizadores siguen siendo una amenaza para la región y especialmente para países como Ecuador, Bolivia o Venezuela”.<sup>2</sup> En la misma ocasión, el canciller argentino, Héctor Timmerman, sostiene que el “fondo” del intento del golpe de estado es “atacar a los Gobiernos progresistas de América Latina”.<sup>3</sup>

La historia de golpes de estado en América Latina da sustento empírico a esta interpretación. Sin embargo, también es cierto que en el nombre de las reformas se pueden cometer violaciones al Estado de derecho así como a los derechos de sectores de la sociedad. El nuevo milenio deja abierta, por tanto, la incógnita de si las organizaciones regionales y sus MPD son capaces de ir más allá de la protección de los gobiernos, para proteger también los derechos civiles y políticos de ciudadanos que pueden ser víctimas de las acciones de gobiernos democráticamente electos (Closa y Palestini 2015). Esta es una incógnita difícil de responder pues dice relación con la definición misma de democracia y con el rol que los actores políticos y sociales están dispuestos a otorgar a las organizaciones regionales en el marco de dicha definición.

## **1.5. Desafíos de la democracia en Europa**

### **1.5.1 La Unión Europea y la democratización de los países post-socialistas (1990-2004)**

También en Europa el proceso de integración regional y, particularmente, el proceso de integración de un mercado único Europeo, ha ido de la mano con la democratización y la consolidación democrática de los países periféricos. El principio del respeto a la democracia y a los derechos humanos se transformó en elemento central de la ampliación de la Comunidad Europea con el ingreso de Grecia, Portugal y España, tres países que venían saliendo de regímenes autoritarios. De este modo la Comunidad Europea y – desde 1993 – la Unión Europea (UE) han ejercido una influencia directa en la transición a la democracia de los países sur-europeos – en los ochenta – y de los países del centro-este europeo – en los noventa y dos mil – a través de mecanismos de condicionalidad que exigen a los países candidatos contar con regímenes democráticos consolidados para poder adherirse a la unión (Schimmelfennig et al. 2003; Vachudova 2005; para una visión crítica de los mecanismos de condicionalidad en Europa, ver Kochenov 2008).

2 <http://www.cubadebate.cu/noticias/2010/11/26/presidentes-de-unasur-se-unen-contra-intentos-de-golpe-de-estado-en-la-region/#.VYktePmqpBc> (fecha de consulta 1 junio 2015).

3 <http://www.cubadebate.cu/noticias/2010/10/01/cancilleres-llegan-a-quito-para-expresar-respaldo-de-la-unasur-a-correa/#.VYkulPmqpBc> (fecha de consulta 1 junio 2015).



A su vez, el involucramiento de las instituciones comunitarias en el proceso de transición democrática de los países post-socialistas contribuyó al desarrollo y articulación de las normas de protección a la democracia, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales como parte de la “Nueva Europa” a nivel de las organizaciones regionales, tales como la UE y la OSCE (Sneek 1994; Merlingen et al. 2001).

La caída de la Unión Soviética y de los regímenes de partido único en los países de Europa central y oriental (PECOs) implicaron a la vez un enorme desafío y una oportunidad para el avance de la integración europea. No es de extrañar, por tanto, que la UE destinara una importante dotación de recursos organizacionales y financieros – mayor a la utilizada para el ingreso de Grecia, España y Portugal – para materializar el acceso de los PECO a la unión. La aprensión de importantes sectores de la elite política europea respecto a una ampliación de la Unión hacia el este radicaba en la fragilidad institucional de los PECO, que podía repercutir en retrocesos autoritarios. Debido a esto, las nuevas elites dirigentes de los países post-socialistas enfatizaron el compromiso con la democratización como un medio para brindar confianza y asegurar una potencial membresía.

De este modo el proceso de adhesión consistió en un contrato entre las instituciones comunitarias y las elites políticas domésticas en el cual por una parte la UE brindaría la hoja de ruta para obtener la membresía (incluyendo los recursos necesarios para generar los cambios institucionales y las reformas de mercado necesarias), y, por otra parte, las elites domésticas se comprometerían a implementar regímenes democráticos estables (Pevehouse 2005; Schimmelfennig 2005, 2007).

En 1993, la cumbre del Consejo Europeo en Copenhague estableció una serie de condiciones (conocidas como los “Criterios de Copenhague”) que los países candidatos deberían cumplir para implementar, por una parte, una “economía de mercado funcional” (*functioning market economy*) y, por otra, instituciones democráticas estables que garanticen el estado de derecho, la protección de los derechos humanos y los derechos de las minorías, ambos prerequisites para la adopción del *acervo comunitario* (Duxbury 2000; Bruszt and Vukov 2014). El cumplimiento de estos criterios requería demostrar entre otras cosas una fuerte capacidad estatal, independencia judicial, medidas anti-corrupción y detalladas normas asociadas con la protección de los derechos humanos y de las minorías (Vachudova 2005). En 1997, la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia fueron considerados por la Comisión Europea como aptos para proseguir con las negociaciones de adhesión mientras que Bulgaria, Letonia, Lituania y Rumania fueron consideradas como deficitarias respecto a las reformas de mercado. La Comisión estimó en tanto que Eslovaquia no podía proseguir con las negociaciones debido a contar con débiles instituciones democráticas bajo el gobierno de Vladimir Meciar. Fue precisamente con el caso de Eslovaquia en mente que la UE introdujo

explícitamente a través del Tratado de Ámsterdam que la unión estaba “fundada sobre los principios de la libertad, la democracia, el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el estado de derecho” (TUE Preámbulo).

Junto con establecer criterios de condicionalidad, el Consejo de Europa (CdE) y la UE establecieron una serie de programas y planes especiales para asistir a los países candidatos a alcanzar las metas definidas por los Criterios de Copenhague. Ya en 1990, el CdE había creado el Programa Demóstenes con el objetivo de brindar la asistencia técnica necesaria para que los PECOS pudiesen desarrollar la democracia participativa. Mediante este programa, los PECOS emprendieron reformas del sistema judicial, especialmente de los códigos criminales convergiendo con los estándares de la Convención Europea de Derechos Humanos (Kritz 1993). Pero quizás el programa más importante sea el PHARE (Programa de Ayuda Comunitaria para los países Centro y Este Europeos). El compromiso con las reformas de mercado y con la democratización eran requisitos para postular a la asistencia de PHARE focalizada en la implementación de normativa comunitaria, la reingeniería de los presupuestos nacionales, proyectos de infraestructura y la reforma de las capacidades administrativas (Pevehouse 2005; Vachudova 2005; Schimmelfennig 2007). Aquellos países con altos niveles de corrupción han sido penalizados con menor distribución de recursos, como ha sido el caso de Bulgaria y Rumania, países que han recibido fondos por debajo del promedio durante el período 2007-2013 (ver Capítulo 3).

No solo la UE y el CdE han tenido un rol fundamental en el proceso de democratización de los PECOS. Organizaciones regionales de seguridad, tales como la OSCE, a través de la Carta de París, han contribuido también a este proceso mediante un mecanismo distinto al de la condicionalidad. Cabe mencionar que en 1992 la OSCE (en ese momento “Conferencia en Seguridad y Cooperación de Europa”, CSCE) suspendió los derechos de membresía a Yugoslavia por las violaciones a los derechos humanos de minorías étnicas por parte del ejército yugoslavo. Yugoslavia fue admitida nuevamente por la OSCE en 2000 a la luz de una demostración positiva de compromiso democrático (ver Capítulo 3). Sin embargo, la OSCE ha contribuido también de un modo indirecto a los procesos de democratización. De acuerdo a Jon Pevehouse, la interacción de las dirigencias militares de países como Hungría con las dirigencias militares occidentales en el marco de la OTAN y de la OSCE ha contribuido a reorientar el rol de las fuerzas armadas acorde a los estándares de una sociedad democrática, diferenciándolas de la esfera política (Pevehouse 2005: 119; ver también Herring 1994). Es posible encontrar un argumento similar en el caso de América Latina, donde la cooperación regional en seguridad y defensa, en el marco de las nuevas doctrinas de seguridad democrática de los noventa, contribuyó a una estricta separación entre la esfera civil y la militar, esencial para la consolidación de regímenes democráticos (Agüero 1995).

El ingreso como miembros plenos a organizaciones como el CdE, la UE o la OSCE, brindaron a las elites políticas de los PECO una fuerte legitimidad frente a los electores y la opinión pública en general para quienes la pertenencia a Europa tenía no solo un componente identitario fuerte, sino también albergaba la promesa de desarrollo económico y social. Por su parte, las organizaciones regionales europeas brindaron no solo los recursos financieros y organizacionales para generar un cambio de régimen político y económico, sino también el aparataje para monitorear y supervisar que no se generaran retrocesos hacia el autoritarismo.

### 1.5.2 La emergencia de tendencias iliberales en Europa (2000-2015)

El proceso de adhesión de los nuevos estados miembros a la UE se materializó en las dos rondas de acceso de 2004 (Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) y de 2007 (Bulgaria y Rumania). El año 2013, Croacia ingresó también como miembro pleno de la UE. Hoy por hoy, Europa y las instituciones comunitarias son consolidadas y a la vez constituidas por un *demoi* cada vez más diverso en términos lingüísticos, de acervos históricos, religiosos y multiculturales. No obstante, en algunos países europeos han resurgido regímenes populistas y prácticas iliberales que han activado la reacción de las organizaciones regionales europeas. Evidentemente, el surgimiento de gobiernos populistas no es un proceso desconectado de la rápida y profunda transformación experimentada por las economías y sociedades de países ex socialistas, hoy convertidas en sociedades capitalistas de mercado. Partidos políticos tales como “Ley y Justicia” en Polonia, o “Fidesz” en Hungría enarbolan propuestas de transformación que supuestamente llevarán a la realidad las promesas no cumplidas por parte de las elites que firmaron los pactos de transición en los noventa: se trata por tanto de partidos populistas por una parte anti comunistas, y por otra críticos de las elites que condujeron la transición a la democracia y la transformación en economías liberales de mercado (Rupnik 2007; Jenne y Cas Mudde 2012; Iusmen 2014).

En esta línea, Jacques Rupnik ha argumentado que la transformación de las economías ex socialistas se llevó a cabo sobre la base de un consenso entre las elites europeas con dos componentes principales. El primero de estos componentes consiste en la primacía del constitucionalismo liberal (con el énfasis en la separación de poderes y la independencia de las instituciones “neutrales”, tales como las cortes constitucionales y los bancos centrales) por sobre la participación ciudadana. El segundo componente consiste en la liberalización económica basada por una parte en la privatización a larga escala de la economía y en la integración económica al espacio económico europeo (Rupnik 2007; ver también Rosamond 2012). Ambos componentes se relacionan, pues la transformación radical de economías centralizadas en economías liberales de mercado

se logró sobre la base de una sociedad civil débil y una baja participación política (Schmidt 2006). Las reformas fueron llevadas a cabo sin un marco legal adecuado y con recurrentes prácticas de corrupción que han dado espacio a movimientos populistas abanderados con un discurso anti elite y anti corrupción.

En un plano más teórico, el avance de movimientos populistas en los PECO pareciera indicar que los efectos de la “Europeización” sobre la consolidación democrática, tienden a debilitarse una vez que los países candidatos son aceptados como miembros. La condicionalidad fue extraordinariamente efectiva para crear los incentivos para el compromiso democrático, pero una vez adentro los incentivos para emprender nuevas reformas – que permitan transitar de una democracia electoral a una democracia sustantiva – son reducidos: “el proceso de adhesión a la UE consiguió promover la democracia gracias a la asimetría que traía consigo. Funcionó mejor, por cierto, con aquellos que ya compartían los supuestos del proyecto europeo, pero fue efectivo también en un modo distinto con las elites iliberales, las cuales descubrieron muy prontamente que los costos de no ser miembros podían ser prohibitivos para ellas mismas y sus países. Sin embargo, una vez que un país ha sido admitido en la UE esta lógica ya no parece mantenerse más, al menos no en el corto plazo” (Rupnik 2007: 23, traducción propia; ver también Mungio-Pippidi 2007; Jenne y Mudde 2012; para un argumento contrario, ver Falkner and Treib 2008). Mientras las elites políticas de los noventa compartían un fuerte compromiso con la “tarea histórica” de alcanzar la membresía, las nuevas elites de los PECO ya miembros plenos de la UE abrazan el “Euroescepticismo”. A través de la crítica a la UE, las nuevas elites populistas apuntalan programas basados en la identidad nacional y el “nacionalismo económico” (Jenne y Mudde 2012).

Sin embargo, sería un error circunscribir el fenómeno del populismo a los nuevos estados miembros. Es posible rastrear una “tercera ola de extremismo de derecha” ya a inicios de 1980 con aún modestos triunfos electorales (Beyme 1988; Merlinger et al. 2001). Muchos de esos partidos se consolidaron en la década de 1990, y partidos con programas populistas y euroescépticos caracterizan el panorama político actual en Austria, Bélgica, Dinamarca, Italia y Holanda (Mungio-Pippidi 2007; Jenne y Mudde 2012). La participación del Partido de la Libertad (FPÖ) – dirigido por el líder de extrema derecha Jörg Haider – en la coalición de gobierno en Austria fue el primer evento que encendió la alarma en Bruselas y que, al mismo tiempo, demostró la limitada capacidad que tiene la UE de prevenir el arribo de movimientos y partidos iliberales al poder. De hecho la UE debió dar marcha atrás en las sanciones aplicadas a Austria luego que una “comité de sabios” concluyera que el gobierno austriaco respetaba reglas democráticas (ver Capítulo 3). De modo similar, la UE y el CdE han debido contentarse con un rol de observador crítico – manifestado a través de la Comisión de Venecia – de la reforma constitucional

emprendida por el gobierno de Viktor Orbán, la cual si bien fue aprobada por dos tercios del parlamento, no fue nunca sometida al referéndum de la ciudadanía.

El gobierno de Fidesz ha implementado una ley de prensa que limita seriamente la libertad de expresión y la capacidad de disenso en la esfera pública, la que fue ampliamente criticada en el marco de la OSCE y de la Comisión Europea (Müller 2013). Sin embargo, la práctica de la captura de los medios de comunicación de masas a través de adquisiciones y concentración de mercado no es sólo una práctica recurrente en los PECO, sino también en países tales como Italia especialmente durante el gobierno del premier Silvio Berlusconi (Mungio-Pippidi 2007; Van den Vleuten y Ribeiro-Hoffmann 2010). Pareciera ser que la UE enfoca su capacidad sancionadora en aspectos estrictamente económicos y judiciales, mientras deja el escrutinio del respeto a los derechos civiles y políticos en manos de los gobiernos de los estados miembros. En efecto, las competencias supranacionales y el mandato de la UE permanecen estrictamente vinculadas al funcionamiento del mercado único. La UE es mucho menos activa en cuanto a los problemas del funcionamiento interno de las democracias de los estados miembros tales como la violación de la libertad de prensa, la corrupción del aparato público, y la centralización del poder en manos del partido oficialista (Jenne y Mudde 2012; Closa et al. 2015).

Cuando la Comisión Europea ha intentado cuestionar algunas de las políticas emprendidas por Fidesz, la respuesta de Orbán ha sido cuestionar a su vez la legitimidad democrática de las instituciones comunitarias. En efecto, debido al nivel y rango de las competencias que han adquirido sus instituciones – la Comisión, el Tribunal de Justicia de la UE, y especialmente desde el Tratado de Lisboa, el Parlamento – la UE es, entre todas las organizaciones regionales existentes a nivel global, aquella que ha alcanzado el nivel más sofisticado de desarrollo político-institucional y, por la misma razón, es aquella que ha alimentado el mayor debate acerca de su propia legitimidad democrática: la UE no es un estado, pero ciertamente juega en el ámbito de la gobernanza pública que es precisamente el ámbito de la democracia (Closa et al. 2015: 25 y siguientes).

De acuerdo con el argumento de Philippe Schmitter (2000) existen dos buenas razones que justifican un debate serio acerca de la democratización de la UE y sus instituciones, más allá de la democracia de sus estados miembros. La primera es que muchas de las reglas y prácticas de la UE están siendo crecientemente contestadas por los ciudadanos europeos. La segunda razón es que los ciudadanos sienten que gran parte de las normas comunitarias que afectan sus vidas cotidianas son adoptadas en lugares remotos y secretos a través de procedimientos difíciles de comprender y sobre los cuáles el ciudadano no tiene control. Al momento de escribir su libro, Schmitter poseía ya una importante cantidad de evidencia para justificar este argumento. Ciertamente

con el inicio de la crisis financiera, transformada en crisis de la deuda soberana el año 2009, el descontento de la ciudadanía de países del sur europeo ha alcanzado límites preocupantes que alimentan los porcentajes de votación de los partidos “euroescépticos” que hoy son parte del Parlamento Europeo (Aguilera de Prat 2013).

## 1.6. Conclusiones

En este primer capítulo hemos querido brindar al lector un marco general de la temática de este estudio. Hemos brindado una definición amplia de mecanismos de protección democrática (MPD) que no sólo abarca los instrumentos formales (cláusulas de condicionalidad democrática), sino también medidas y acciones informales que las organizaciones regionales pueden adoptar en casos de crisis democrática. Así mismo hemos sido precavidos a la hora de definir qué es democracia y crisis democrática. Aunque el capítulo brinda definiciones mínimas de estos conceptos polisémicos, hemos advertido que en última instancia son los actores políticos quienes dotan y mutan su contenido y significado. Los próximos capítulos están, por tanto, metodológicamente alertos de no imponer una definición de democracia y crisis democrática, sino de analizar los usos y significados que los actores políticos proporcionan al momento de formalizar sus MPD y de implementarlos en casos específicos.

Se ha hecho también una somera revisión de la literatura académica acerca de la emergencia y variación institucional de los MPD. Enfoques difusionistas ponen el énfasis en procesos de transferencia de normas de una región a otra, transformando la democracia en un *global script*. Estos enfoques suelen asumir una visión unidireccional en la transferencia que va desde el Norte (Europa y Estados Unidos), hacia el resto de las regiones. Las iniciativas de política exterior norteamericana hacia América Latina de los noventa, basada en democratización y liberalización, así como la Europeanización de los PECOS en el contexto europeo pueden conceptualizarse como procesos de difusión basados tanto en refuerzos materiales como en socialización. Sin embargo, los enfoques difusionistas necesitan ser complementados por enfoques *centrados en los actores* para poder explicar por qué los MPD son adoptados y formalizados y, más importante aún, porque ellos varían de organización en organización. Es así como algunos enfoques enfatizan los intereses económicos de actores domésticos que ven en la adopción de normas democráticas un mecanismo para asegurar sus propias preferencias. Otros enfoques destacan el liderazgo de los estados poderosos de cada región para formalizar e implementar los MPD en casos de ruptura democrática.

Finalmente, hemos brindado una contextualización del período en estudio en ambas regiones. Con ello hemos querido enfatizar los desafíos que han enfrentado y que enfrentan las organizaciones regionales cuando asumen un compromiso con la protección democrática. Es tentador detenerse en ciertos paralelos entre ambas regiones. En la década de 1990 la adopción y formalización de MPD estuvo, en América Latina como en Europa, ligada a los procesos de democratización en el contexto del fin de la Guerra Fría. Desde los 2000 en adelante, las organizaciones regionales se enfrentan a un nuevo contexto con otras complejidades. La variedad de regímenes políticos tiende a ser la tónica común en ambas regiones. En ambas regiones, nuevos gobiernos electos llevan a cabo reformas al límite de lo que desde un punto de vista del constitucionalismo liberal se puede considerar como estado de derecho. En América Latina en particular, sectores reaccionarios responden a estas reformas haciendo uso y abuso de instituciones democráticas, usando los poderes judicial y legislativo en contra del ejecutivo, o incurriendo en juicios políticos e *impeachment*. ¿Están los MPD de las organizaciones regionales capacitadas para actuar ante estas crisis? ¿Qué roles juegan los intereses y el poder al momento de implementar dichos mecanismos?





## 2 MECANISMOS DE PROTECCIÓN DEMOCRÁTICA EN ORGANIZACIONES DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN EUROPA Y EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UNA EXÉGESIS JURÍDICA

### 2.1. Introducción

En las últimas décadas los procesos de integración regional se han multiplicado en distintos ámbitos geopolíticos y, en paralelo a ellos, se ha producido un fenómeno de radical importancia: la vinculación de estos proyectos de integración regional a la promoción de la democracia, articulada a través de mecanismos, cláusulas y compromisos democráticos. La literatura académica se ha hecho eco de este fenómeno, analizándolo sobre todo en el ámbito europeo (*inter alia* Grabbe 2001; Schimmelfennig 2007; Youngs 2009) aunque también, de forma creciente, en otros ámbitos regionales (*inter alia* Cooper y Legler 2001; Legler y Tieku 2010; Cánepa 2015; Genna e Hiroi 2015; Heine y Weiffen 2015).

La discusión sobre los MPD en organizaciones de integración regional tiene en realidad una doble dimensión: la externa, centrada en las normas de condicionalidad democrática para la adhesión, y la interna, centrada en las normas que exigen a los estados ya miembros respeto a los estándares democráticos (Closa 2013). La condicionalidad democrática para la adhesión se define como la exigencia a terceros estados de la adopción de prácticas y normas democráticas como condición para recibir recompensas tales como asistencia financiera, algún tipo de asociación institucional o, en última instancia, pertenencia a la organización (Schimmelfennig y Scholtz 2008: 191). En el ámbito de los acuerdos de asociación, la Unión Europea ha sido un caso particularmente estudiado (*inter alia* Youngs 2002; Lavenex y Schimmelfennig 2011). Aunque no son objeto de estudio en estas páginas, en los últimos años, además, este tipo de mecanismos han comenzado

a ser incorporados también a otros tipos de acuerdos, como los de libre comercio. En general, se considera que, por parte de los estados candidatos a pertenecer a la organización, los beneficios de la adhesión proporcionan un fuerte incentivo para cumplir con los requisitos planteados, incluso en casos en los que estos requisitos entran en conflicto con otras prioridades (Grabbe 2001: 1015). Esta condicionalidad democrática para la adhesión, sin embargo, puede estar complementada con requisitos relativos al compromiso democrático de los estados miembros mientras permanezcan en la organización, que permiten la imposición de sanciones a los estados que dejen de cumplir con los estándares democráticos con posterioridad a la adhesión o en los que se produzca una ruptura de la institucionalidad democrática (Wobig 2014: 2).

**Tabla 4: Mecanismos de protección democrática en organizaciones de integración regional en Europa y en América Latina y el Caribe**

Organización (fecha de creación)	Mecanismo de Protección Democrático (año de creación)
OEA (1948)	Protocolo de Cartagena de Indias (1985), Resolución 1080 (1991), Protocolo de Washington (1992), Carta Democrática Interamericana (2001)
Consejo de Europa (1949)	Arts. 3 y 8 Estatuto del Consejo (1949)
Unión Europea (Tratado de París 1951, Tratado de Roma 1957)	Criterios de Copenhague (1993), Arts.2 y 7 TUE, Art.354 TFEU (versiones actuales del Tratado de Lisboa de 2007, aunque existen referencias explícitas al carácter democrático de los miembros al menos desde el Acta Única Europea de 1986)
SICA (Carta de la ODECA en 1951, constitución SICA en 1993)	Arts. 3 y 4 Protocolo de Tegucigalpa (1991), Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995)
CAN (1969)	Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena (1998)
CARICOM (1973)	Carta de la Sociedad Civil (1997)
OSCE (1975)	Carta de París por una Nueva Europa (1990)
MERCOSUR (1991)	Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático (1996), Protocolo de Ushuaia (1998), Protocolo de Montevideo (2011)
UNASUR (2008)	Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo (2010)
CELAC (2010)	Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la CELAC (2011)

Fuente: Elaboración propia basada en tratados y normativa jurídica.

En el presente capítulo haremos una exégesis jurídica de estos MPD en las organizaciones de integración regional en Europa (UE, CdE y OSCE) y América Latina y Caribe (OEA, CAN, CARICOM, CELAC, UNASUR, MERCOSUR y SICA). En este sentido, este capítulo se une a recientes esfuerzos exegéticos como el de Cánepa (2015), centrado en el ámbito Latinoamericano. La Tabla 4 muestra todas las normas relevantes en los tratados constitutivos y el derecho derivado de todas las organizaciones analizadas y, para dar cuenta de su origen, el año en que fueron acordadas entre paréntesis. Todos estos MPD serán auscultados con detalle en lo que sigue. El objetivo de dicho análisis es doble: En primer lugar, se propone ofrecer a los lectores y lectoras una descripción precisa de los MPD desde una perspectiva jurídica, que permita comprender con mayor

claridad los análisis de carácter más politológico que son presentados en el resto de este trabajo. En segundo lugar, este capítulo tiene un objetivo interpretativo y taxonómico, pues nos proponemos clasificar los MPD según diferentes rasgos que los atraviesan y, al hacerlo, resaltar y aclarar las oscuridades interpretativas de las que adolecen. Para ello, este capítulo se estructura como sigue: Tras esta introducción (2.1.) se describirá el contexto de creación y la ubicación sistemática de los MPD en el entramado normativo de las respectivas organizaciones regionales (2.2.). A continuación, serán presentadas las definiciones de democracia que cada organización proporciona, en la medida en que dichas definiciones son de vital importancia para entender el alcance de los MPD, así como su precisión o, por el contrario, su ambigüedad interpretativa (2.3.). En el siguiente apartado, se estudiará la dimensión externa de los MPD, cuando estos se configuran como requisito para la adhesión a la organización (2.4.), y posteriormente será analizada su dimensión interna, describiendo los mecanismos sancionadores que operan cuando un estado ya miembro deja de respetar los estándares democráticos (2.5.) y las posibles sanciones que en estos casos se enfrentan (2.6.). El capítulo termina con una referencia general a otros aspectos de los compromisos con la democracia de las organizaciones (2.7.) y unas conclusiones finales (2.8.).

## **2.2. Origen y ubicación sistemática de los MPD en el contexto jurídico de los tratados de integración**

El proceso de creación de los MPD, así como en ocasiones su ubicación sistemática en el entramado normativo de la organización, pueden resultar reveladores acerca de la posición que este tipo de normas y compromisos ocuparon en la agenda política durante la génesis de las respectivas organizaciones regionales. Algunas organizaciones introdujeron los MPD desde el mismo momento de su constitución, mostrando así que el compromiso con la promoción de la democracia formaba parte de las razones de ser de las mismas. En otros casos, los MPD fueron incorporándose con posterioridad, complementando los fines y valores organizativos originales. Por último, en algunos casos, no existieron MPD explícitos como tales, y en todo caso fueron desarrollándose con la práctica de la organización. En estos casos, aún en ausencia de un compromiso explícito con la democracia, se ha entendido a la luz de las necesidades impuestas por episodios políticos concretos que dicho compromiso se hallaba implícito en las normas de la organización.

Un ejemplo claro de una organización internacional que contemplaba el compromiso democrático en su documento constitutivo desde su misma fundación es el CdE, que la incluyó en la redacción original de su Estatuto de 1949. La paradoja es, sin embargo, que el MPD del Estatuto del CdE no menciona explícitamente a la democracia misma, salvo por una breve referencia en su preámbulo, que la define como constituida por la

libertad individual, la libertad política y el estado de derecho. En lugar de una referencia a la democracia, el articulado del Estatuto se refiere a elementos que la presuponen, “los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Esta referencia, que se encuentra en el artículo 3 de la Carta, junto al mecanismo sancionador del artículo 8, constituye la estructura más elemental del compromiso democrático de la organización. Nacido del impulso democratizador de post-guerra, y con el trasfondo de las terribles violaciones de derechos humanos acontecidas en los años anteriores, no es sorprendente que esta organización asumiera un compromiso de este tipo en una época tan temprana. Tal vez sea precisamente este carácter temprano del compromiso democrático de la organización el que explique su parca enunciación, a la que nos referiremos en más detalle más adelante.

En paralelo, Rich (2001: 21) menciona la Carta de la OEA de 1948 como uno de los primeros instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales en el que la idea de democracia es mencionada. Sin embargo, Levitt (2006: 94) minimiza el valor real las normas iniciales sobre democracia de la organización, afirmando que eran en el mejor de los casos papel mojado, y en el peor de los casos una forma cínica de “Realpolitik”. La evolución de la OEA al respecto de la protección de la democracia fue, sin embargo, relativamente intensa. Según Alda Mejías (2008: 2), el final de los regímenes militares de los ochenta y de la Guerra Fría fueron los eventos catalizadores de la profundización del compromiso democrático de la organización, permitiéndole “defender con coherencia la democracia representativa” como uno de sus pilares centrales. Así, el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985 incorporó a la Carta de la OEA la obligación de promover y consolidar la democracia representativa. A partir de los años noventa (Levitt 2006: 94) esta progresión se intensifica notablemente: en 1991 se aprobó la Resolución 1080, que establecía la convocatoria de una reunión del Consejo Permanente en caso de interrupción de la vida democrática en uno de los estados miembros; en 1997 entraba en vigor el Protocolo de Washington suscrito cinco años antes, que autorizaba a la Asamblea General para suspender los derechos de un estado miembro cuyo gobierno democrático hubiera sido derrocado; por último, en 2001 se aprobó la Carta Democrática Interamericana, que constituye en la actualidad el mecanismo más acabado dentro de la organización para la protección de la democracia (para un análisis más detallado de estos hitos, ver Cooper y Legler 2001).

No son pocos los casos en los que los MPD no estuvieron recogidos en el tratado constitutivo de la organización, sino que se fueron construyendo o al menos perfeccionando a través de reformas de los mismos o instrumentos complementarios. En el caso de la Unión Europea, la asistencia y la creación de vínculos institucionales estuvieron condicionados desde el comienzo al respeto a estándares democráticos y de derechos humanos, aunque esta condicionalidad democrática fue en principio

informal (Schimmelfennig et al. 2003: 497). En 1963, las entonces Comunidades Europeas rechazaron negociar el estatus de estado asociado de España alegando el carácter autoritario de su régimen. Desde entonces, y por un tiempo, el cumplimiento con la democracia emerge como un criterio obvio pero no formalizado. En 1993 se da un paso fundamental en la institucionalización de la condicionalidad democrática en la UE con el establecimiento por parte del Consejo Europeo de los llamados “criterios de Copenhague”, que establecen el respeto a las instituciones democráticas como condición para la pertenencia de pleno derecho en la entonces Comunidad Europea, junto con la aceptación de la economía de mercado y del acervo comunitario. Y finalmente, el Tratado de Ámsterdam, anticipando la incorporación de los países del centro y este de Europa con experiencias pasadas de regímenes totalitarios formaliza la “condicionalidad democrática” (Sadurski 2009-2010: 388). En la actualidad el derecho originario de la Unión consagra la exigencia de respeto a las instituciones democráticas por parte de sus estados miembros en un lugar preeminente, a través del juego conjunto de los artículos 2 y 7 de Tratado de la Unión Europea y del artículo 354 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea. La ubicación sistemática de algunos de estos preceptos, en particular de los artículos 2 y 7 TUE, en la parte inicial de la norma principal de la Unión, parece indicar un énfasis en estos principios.

En un buen número de organizaciones de integración regional los MPD – más allá de alguna mención retórica – no se incluyeron en sus documentos constitutivos, sino que fueron añadidos posteriormente a través de protocolos adicionales o documentos similares. En el caso de MERCOSUR, el Tratado de Asunción no incluía mención alguna a la democracia, posiblemente dado el marcado carácter económico y comercial del mismo. Sin embargo, la condicionalidad democrática fue incluida a través de la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático de 1996 y, sobre todo, a través del Protocolo de Ushuaia de 1998. En 2011, el mecanismo democrático se perfecciona mediante el Protocolo de Montevideo, también conocido como “Ushuaia II”, que especifica el procedimiento sancionador y amplía el abanico de sanciones.<sup>4</sup> La evolución de MERCOSUR, en este sentido, constituye un interesante ejemplo de progresiva institucionalización, perfeccionamiento y profundización del contenido del MPD.

Un caso interesante es CARICOM, que no hace mención expresa a la idea de democracia ni en su tratado originario (Tratado de Chaguaramas) ni en la reformada versión actual. A juicio de León (2000: 163), esto hizo de la aproximación a CARICOM una buena opción para el gobierno cubano, que pudo aprovechar la diversidad institucional en la región y la

<sup>4</sup> Debe tenerse en cuenta que, a fecha de hoy, la situación de este tratado es de “pendiente” según el propio MERCOSUR (véase el punto 129, referido al Tratado de Montevideo sobre compromiso con la democracia, en [http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx), fecha de consulta 19 de agosto de 2015). Hasta el momento, el Congreso de Paraguay ha rehusado ratificar el Protocolo. Pese a ello, en este capítulo, al analizar la regulación de MERCOSUR, tendremos en cuenta lo añadido por Ushuaia II, aunque nos referiremos también a la regulación anterior para clarificar las diferencias entre ambos regímenes.

existencia de organizaciones sin MPD. Sin embargo, sería impreciso decir que CARICOM no ha adoptado ningún tipo de posición al respecto de la cuestión de su vinculación a la democracia, pues su Carta de la Sociedad Civil de 1997 hace una declaración de compromiso democrático, con mención a un amplio abanico de derechos, que puede ser considerado como un MPD informal, de carácter más programático que vinculante (Berry 2014: 94-95).<sup>5</sup>

La evolución de la CSCE-OSCE es igualmente interesante, y en buena medida reflejo de los cambios geopolíticos acontecidos en el continente europeo. La Declaración de Helsinki de 1975, por la que se institucionaliza la CSCE (en 1995 renombrada OSCE), contiene menciones a los derechos humanos, aunque no a la democracia como tal. Sin embargo, coincidiendo con el final de la Guerra Fría, los estados miembros firmaron en 1990 la Carta de París por una Nueva Europa, según la cual la democracia representativa se acepta como vinculante para todos ellos (Jawad 2008: 612). En el caso de la Comunidad Andina, el MPD se crea realmente en 1998, con el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, pues el tratado constitutivo de la organización, en su redacción original, solo se refería a la democracia de forma incidental y en su preámbulo. El caso de UNASUR fue similar, pues en esta organización el MPD no se recogía en su Tratado Constitutivo, que solo contenía referencias superficiales a la democracia, sino que se desarrolló por un Protocolo Adicional al mismo en 2010. El MPD de UNASUR debe ser leído, además, en relación con la práctica de la organización, siendo la Declaración de Georgetown (Guyana) de 2010 también de notable relevancia a este respecto. La CELAC no incluía un MPD como tal en el primer documento de la entonces embrionaria organización, la Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe de 2010, aunque en este documento se hacen varias referencias a la democracia como base de la integración o como valor común de la región. El verdadero MPD llegaría un año más tarde, con la Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños hecha en Caracas (Sanahuja 2015). Nótese, sin embargo, el peculiar carácter de CELAC, que no cuenta con un tratado constitutivo de *hard law* en sentido estricto, y cuyo MPD no tiene en este sentido rango de norma de derecho internacional por lo que en sentido estricto no se puede hablar de una cláusula democrática.

Un último caso, muy peculiar, es el del SICA. El Protocolo de Tegucigalpa (que es en realidad el acuerdo constitutivo del SICA) sí que hace referencia a la idea de democracia: en el artículo 3 su consolidación se considera propósito de la organización, y su respeto

<sup>5</sup> Según el original del autor: *"Sin embargo, el estatus de la Carta, a pesar del fuerte lenguaje mandatorio que contienen muchas de sus disposiciones, sigue siendo no obligatorio y esto afecta a su eficiencia general. La naturaleza no obligatoria de la Carta es evidente por su estatus como declaración de la Conferencia (en vez de ser, por ejemplo, un tratado) y también por las débiles disposiciones para su ejecución."* (Berry 2014: 94-95). Pese a esto, y aún reteniendo esta importante peculiaridad, la Carta de la Sociedad Civil de CARICOM será estudiada aquí junto al resto de MPD de las demás organizaciones.

es principio fundamental de la misma según su artículo 4, entre otras referencias. De hecho, los Gobiernos de los estados parte de la organización suscribieron en 1995 un Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, que contiene un buen número de compromisos al respecto del respeto y promoción de los valores democráticos. Sin embargo, ni el Protocolo de Tegucigalpa ni este Tratado Marco de Seguridad Democrática han incorporado un procedimiento sancionador para castigar rupturas del orden constitucional, ni tan siquiera resulta de todo claro que la pertenencia a la organización quede vetada a países no democráticos, aunque de hecho todos sus miembros lo sean (ver Capítulo 3). En realidad, este patrón no es exclusivo de esta organización, y parece estar presente también en otros ámbitos regionales (Closa 2013), aunque resulte complicado explicar este diseño institucional, *a priori* contraintuitivo.

### 2.3. La definición de democracia y de condicionalidad democrática

Una de las cuestiones más relevantes acerca de la aplicación de los MPD es la de la definición misma de democracia. Más allá de por sus connotaciones teóricas y programáticas, esta cuestión resulta relevante por una cuestión práctica evidente: la aplicación de los MPD, incluyendo los mecanismos sancionadores que muchos de ellos contemplan, dependerá de qué se entienda por democracia y cómo se defina la misma. Es preciso reconocer que el abanico de situaciones fácticas de las que eventualmente podría predicarse una vulneración de los principios democráticos básicos es potencialmente ilimitado, por lo que una regulación de todos ellos resulta inviable. Sin embargo, en línea de lo sugerido por Cánepa (2015), la absoluta falta de concreción de los MPD puede conducir a situaciones de inseguridad jurídica y aumenta el margen para la aparición de controversias interpretativas. En teoría, mayores niveles de precisión normativa habrían de conducir a umbrales más altos de certidumbre y a menores disputas políticas sobre el significado de las normas y sobre la legitimidad de su aplicación a casos concretos. Como veremos a continuación, los diferentes procesos de integración en Europa y en Latinoamérica y el Caribe presentan una variación muy amplia respecto al contenido, amplitud y nivel de concreción de sus definiciones de democracia, aunque un rasgo frecuente es su vinculación a la idea de estado de derecho.

Uno de los instrumentos que más esfuerzos hace por definir la democracia es la Carta Democrática de la OEA, que en su artículo 3 enumera lo que considera sus elementos esenciales: “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e

independencia de los poderes públicos”. Más aún, en su artículo 4 menciona como “componentes fundamentales del ejercicio de la democracia” la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa, así como la subordinación de las instituciones del estado a la autoridad civil y el respeto al estado de derecho. Además, los artículos 7 a 10 vinculan conceptualmente a la democracia y los derechos humanos, incluyendo los principios de no-discriminación y el respeto a los derechos de los trabajadores. Por último, los artículos 11 a 16 reconocen la relación entre democracia y desarrollo social y económico, incluyendo a los derechos sociales y la lucha contra la pobreza, y el artículo 28 vincula la participación política de la mujer a la promoción y ejercicio de la cultura democrática. Según Legler y Tiekou (2010: 466) la Carta Democrática de la OEA – junto con la Carta Democrática Africana – proporciona definiciones de democracia con un nivel de detalle sin precedentes. Sin embargo, debe reconocerse que la Carta de la Sociedad Civil de CARICOM es tanto o más exhaustiva en su definición de democracia. En dicha Carta, la democracia aparece íntimamente vinculada a una serie de derechos de los que es requisito institucional o expresión, como los derechos políticos en general y el derecho a elecciones libres en particular, los derechos de reunión y manifestación, o incluso el derecho al buen gobierno, entre otros. En este sentido, el nivel de detalle del contenido sustantivo del MPD de CARICOM contrasta con la alta falta de concreción de su mecanismo de aplicación, como se explicará posteriormente.

En los criterios de Copenhague para la adhesión a la UE de 1993 “la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia” es la primera de una lista de condiciones políticas que incluye también “el estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías”. Los criterios de Copenhague son pues relativamente ambiciosos a este respecto, y parecen apuntar a una vinculación conceptual entre todos los elementos enumerados. Un tanto de lo mismo ocurre con el aún más exhaustivo artículo 2 TUE que enumera los valores de la UE, incluyendo a la democracia junto a la dignidad humana, la libertad, la igualdad, el estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, la protección de las minorías, el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres. Téngase en cuenta que este artículo actúa como base para el artículo 7, que prevé la imposición de sanciones a los estados miembros que vulneren alguno de los valores enumerados en aquél.

En la OSCE, resulta especialmente relevante el Anexo I a la Carta de París. En su punto 7, se concreta el compromiso con la democracia de los estados miembros, enumerándose la celebración de elecciones libres a intervalos razonables, el carácter electivo de al menos una de las cámaras del legislativo, el sufragio universal e igual a todos los



ciudadanos adultos, la votación libre y secreta, etc. Esta disposición es particularmente valiosa, en la medida en que añade un alto grado de concreción de muchos elementos procedimentales e institucionales de lo que se entiende por “democracia”, más allá de declaraciones retóricas al respecto.

Otros instrumentos internacionales son relativamente más parcos. El Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia” no hace una definición del concepto de democracia ni de sus rasgos esenciales, ni tampoco, como afirma Cánepa (2015), del concepto de ruptura del orden democrático, lo cual daría a los estados “un margen de discrecionalidad importante, para determinar en qué casos se produjo una situación que amerite la aplicación de este Tratado y en qué casos no” (Cánepa 2015: s.p.). Sin embargo, es preciso reconocer que en su artículo 1 dicho Protocolo se refiere a las “instituciones” democráticas –sin especificar cuáles son estas instituciones– y las vincula al “estado de derecho”, considerando ambas como condiciones esenciales para la cooperación política y la integración en el marco del Sistema Andino de Integración. Dicho artículo, pues, supone un reconocimiento de que la democracia se basa, más allá de principios generales, en instituciones concretas y en un sistema jurídico en el que los poderes públicos están sujetos al imperio de la ley. Esa misma referencia a las “instituciones” democráticas es lo más próximo que encontramos a una definición en el Protocolo de Ushuaia del MERCOSUR (artículo 1), sin que Ushuaia II haya detallado mucho más dicha definición, salvo por lo que se refiere a menciones en su preámbulo a los derechos humanos, las libertades fundamentales o el estado de derecho. Muy particularmente, en documentos como Ushuaia II o la Declaración de Georgetown hecha por UNASUR en 2010, se hacen unas referencias al “orden constitucional” con importantes consecuencias prácticas, como se verá en el Capítulo 3.

La Declaración de Riviera Maya de 2010, constitutiva de la CELAC hace abundantes referencias a la democracia. En su preámbulo, como se decía anteriormente, se la cita como base de la integración, como un ideal de la región. Dando al concepto una dimensión algo más concreta, se menciona además la promoción de la “consolidación de la instituciones democráticas”. En ocasiones se la menciona junto al estado de derecho o los derechos humanos. El artículo 2 la identifica como un principio y valor común a consolidar. En la Declaración de Caracas de 2011<sup>6</sup>, en la que se establece un verdadero mecanismo de condicionalidad democrática para los estados miembros, se puede encontrar algo más de precisión. La democracia se cita junto a otros valores como el estado de derecho, los derechos humanos o el respeto a las autoridades legítimamente constituidas como expresión de la voluntad de los pueblos, pero también, muy significativamente, junto a otros como la “no injerencia en asuntos internos”. Esta última referencia refleja una cierta tensión entre compromiso democrático a nivel supranacional

6 La denominada “Declaración Especial sobre Defensa de la Democracia” adoptada en la Cumbre de Caracas de 2011.

y el principio de soberanía que está especialmente presente en CELAC. Expresión de la misma parece ser también, como veremos más abajo, una institucionalización del mecanismo de condicionalidad que deja el protagonismo principalmente al estado afectado, en detrimento de regulaciones más ambiciosas de supervisión y evaluación por pares. Nótese, además, como se mencionaba más arriba, el carácter de declaraciones políticas -y no de tratados internacionales- de los citados acuerdos de CELAC.

Aunque en el Tratado constitutivo de UNASUR la democracia se menciona de forma sucinta en el articulado – artículos 2 y 14 –, es en su preámbulo en donde se le dedica una atención más detenida. En él, aparece como uno de los principios rectores de la integración suramericana, junto a la soberanía, el pluralismo o los derechos humanos entre otros. Más aún, la conclusión del preámbulo da a la democracia una dimensión institucional al atribuir a “las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos” el rol de condición esencial para la paz, la prosperidad económica y social y el desarrollo de la integración. Muy significativamente, esta misma enunciación sirve de apertura al preámbulo del Protocolo Adicional de la organización sobre Compromiso con la Democracia, que más adelante afirma su compromiso con la democracia junto al estado de derecho y sus instituciones, así como los derechos humanos y libertades fundamentales y en particular la libertad de expresión y opinión.

Un par de organizaciones ofrecen una peculiaridad: la vinculación del MPD a una concepción más amplia de la seguridad y las relaciones entre estados. En el caso de la OSCE esta vinculación es bastante evidente, pues la Carta de París establece la llamada “Dimensión Humana” en un documento en el que también se aborda la cuestión de la seguridad entre los estados parte y en el que se regulan las funciones del Centro para la Prevención de Conflictos (Documento suplementario, parte I), orientado principalmente a cuestiones militares. En el caso de SICA, su Tratado Marco sobre Seguridad Democrática ofrece una peculiaridad, la mención de la “subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, surgidas de procesos electorales, libres, honestos y pluralistas”. Esta consideración es incluida en su artículo 2, que la incluye entre los principios rectores del Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, junto al estado de derecho y el fortalecimiento constante de las instituciones democráticas. De hecho, esta norma es expresión de un rasgo característico más general de la aproximación del SICA a la cuestión de la promoción de la democracia en la subregión: la conexión que se hace, en el marco del Protocolo Marco, entre la cuestión democrática y la de la seguridad y defensa está vinculada al origen histórico y los objetivos fundacionales de la organización (Cánepa 2015).

Por último, acaso la regulación más llamativa sea la del CdE, que en realidad no incluye una mención a la democracia como tal en su MPD. La democracia es sucintamente

referida en el preámbulo del Estatuto, pero no vuelve a ser citada como tal en su articulado. A cambio, el artículo 3 del Estatuto exige que cada estado miembro acepte los principios del estado de derecho y los derechos humanos y libertades fundamentales, y que colabore en la realización de los objetivos de la organización establecidos en su artículo 1 – la consecución de una mayor unidad entre sus miembros con el propósito de salvaguardar y hacer reales los ideales y principios que constituyen su herencia común y facilitar su progreso económico y social –. Es a través de este artículo 3, que no menciona explícitamente el concepto de democracia, como se construye en el artículo 8 el MPD, en caso de “sería violación del artículo 3”, con la imposición de las sanciones correspondientes.

### 2.4. La democracia como condición para la adhesión

Como se ha comentado ya anteriormente, en realidad los MPD de las organizaciones de integración regional estudiadas tienen una doble dimensión. De un lado, está la dimensión externa, de condicionalidad democrática para la adhesión. De otra parte está la dimensión interna, de condicionalidad democrática durante la permanencia en la organización. Estas dos dimensiones, analizadas conjuntamente, conducen a una clasificación con cuatro tipos básicos.

Tabla 5: Tipos de Mecanismos de Protección de la Democracia (explícitos)		
	Condicionalidad democrática durante permanencia	No condicionalidad democrática durante permanencia
Condicionalidad democrática para la adhesión	CoE, UE MERCOSUR, CARICOM	SICA
No condicionalidad democrática para la adhesión	OSCE, OEA, CAN, UNASUR, CELAC	-
Fuente: Elaboración propia basada en tratados y normativa jurídica.		

Según la Tabla 5, las únicas organizaciones que se comprometen con las dos vertientes de la condicionalidad democrática son la Unión Europea, el CdE, MERCOSUR (según el régimen de Ushuaia II) y CARICOM (con las importantes matizaciones que se harán a continuación). Un dato curioso es que el tipo más frecuente es el de organizaciones que no contemplan la condicionalidad democrática para la adhesión, pero sí establecen mecanismos para evitar el deterioro de la democracia de los estados ya miembros (OSCE, OEA, CAN, UNASUR, CELAC). Estas organizaciones pueden calificarse de “preventivas” más que de “promotoras”, pues buscan sobre todo prevenir el deterioro de las instituciones democráticas allá donde ya existen, en lugar de tratar de extenderlas a estados no democráticos. Por último, el tipo contrario es el de organizaciones que parecen vincular la adhesión al cumplimiento de requisitos democráticos, pero que no establecen mecanismos sancionadores para estados miembros que dejen de cumplirlos:

es el caso de SICA. No hay ninguna organización que no contemple ningún tipo de MPD, por informal que pueda ser.

Debe advertirse, no obstante, que dada la textura abierta y frecuente ambigüedad de los textos normativos, así como los desarrollos a los su interpretación puede conducir, la clasificación hecha en la Tabla 5 no es incontrovertible ni está exenta de potenciales variaciones a lo largo del tiempo. Un buen ejemplo de esta ambigüedad normativa y dificultad clasificatoria es CARICOM. La Carta de la Sociedad Civil de CARICOM (1997) establece una serie de compromisos explícitos con la democracia y los derechos humanos; esta Carta, sin embargo, no afirma de forma explícita que denegará la adhesión a los estados que no cumplan los requisitos -aunque esta interpretación parece plausible- y no establece un catálogo de sanciones para el caso de ruptura del orden democrático -aunque la Carta parece de facto abierta a las mismas-. El caso de CARICOM es, posiblemente, el más difícil de clasificar, por lo que su situación en la Tabla 5 es puramente orientativa, siendo más recomendable remitirse a la regulación concreta que será explicada más adelante. Ambigüedades similares ocurren, sin embargo, para el caso de otras organizaciones.

Junto a su ambigüedad, un problema añadido a la hora de interpretar los MPD es el relativo al comportamiento práctico de las organizaciones. El caso de Cuba es un ejemplo claro, pues su pertenencia (como fundador) a una organización como CELAC, que ha incorporado un compromiso democrático, genera importantes dudas interpretativas. Desde un ángulo, podría pensarse que CELAC permite la participación de estados no democráticos, y que su MPD – como sugiere la Tabla 5 – se limita a exigir que los que ya lo sean conserven esta condición una vez sean miembros de la organización. Una segunda interpretación podría afirmar que, dado que la creación del MPD es posterior a la adhesión de Cuba, aquél no genera efectos retroactivos, aunque sí podría posibilitar el veto a Estados no democráticos que presenten su candidatura con posterioridad a su entrada en vigor. Una tercera interpretación sería que el MPD se aplica también, implícitamente, a los estados ya miembros, y que la pertenencia de Cuba supone que la organización atribuye a este país el carácter de democracia. Esta última interpretación, sin embargo, estaría en abierta contradicción con la posición de un buen número de organizaciones de derechos humanos, de buena parte de la Comunidad Internacional y de la propia OEA. Una última interpretación es que CELAC, sencillamente, haya hecho caso omiso del formalismo interpretativo en favor de criterios estratégicos; entre ellos, por ejemplo, la idea de que la involucración del estado afecto, antes que su exclusión, constituye la vía más efectiva de promoción de la democracia. Probablemente, en realidad, cada actor en la organización haya optado por distintas interpretaciones y motivaciones políticas a la hora de tratar el caso cubano, aunque el resultado ha sido, sin duda, el sometimiento del MPD a una fuerte tensión interpretativa derivada de la ambigüedad en su aplicación a este caso. Una problemática parecida se presenta, no solo en América sino también en el

caso de las organizaciones europeas, en aquellas situaciones en las que los estándares democráticos se han erosionado fuertemente o no se cumplen en estados que, sin embargo, sigue siendo miembros de la organización. Rusia, Uzbekistán o Turkmenistán – por citar solo algunos ejemplos – siguen siendo parte de organizaciones como el CdE o la OSCE, pese a su consideración de regímenes autoritarios según diferentes índices de libertades políticas.<sup>7</sup>

En este apartado estudiaremos en mayor profundidad la primera de las dimensiones apuntadas, la de condicionalidad democrática en la adhesión, dejando para el apartado siguiente la dimensión interna de conservación de la democracia durante la pertenencia a la organización. El estudio de la condicionalidad democrática en la adhesión topa con la dificultad antes apuntada de manera general relativa a la ambigüedad de los propios MPD. Y ello, porque en la mayor parte de las organizaciones se hacen compromisos retóricos, en ocasiones ampliamente detallados, con la democracia, pero no siempre se afirma de forma explícita e inequívoca que se vetará la entrada de estados no democráticos. En este contexto, se da a los estados miembros un amplio margen de maniobra interpretativa, incluso de discrecionalidad, en la aplicación de las normas organizativas a casos concretos. Más aún, esta ambigüedad normativa no excluye el referido veto al acceso de estados no democráticos, sino que simplemente no lo garantiza.

Solo en el caso de unas pocas organizaciones este veto aparece de forma clara e indubitada en sus normas básicas: la UE y el CdE. El artículo 4 del Estatuto del CdE establece que cualquier estado europeo que sea considerado como con capacidad y voluntad de cumplir las provisiones del artículo 3 –antes referido– será invitado a pertenecer al CdE por su Comité de Ministros. Este precepto quedó pronto complementado, cuando el Comité de Ministros aprobó en Resolución de Mayo de 1951 la exigencia de consulta a la Asamblea Consultiva del CdE, posteriormente “Asamblea Parlamentaria”, cualquier invitación a un nuevo estado –así la suspensión de cualquier miembro por vulneración de los principios del artículo 3–. A juicio de Closa (2013: 6) la constitución de este procedimiento permitía limitar, a través del pluralismo político de la Asamblea, la capacidad de los gobiernos de ignorar el requisito de condicionalidad democrática. Desde 1992, la Comisión de Venecia asesoró a la Asamblea Parlamentaria sobre el respeto por parte de estados solicitantes de los estándares democráticos y de derechos humanos de la organización (Closa 2013: 6). En el caso de la UE, ya hemos mencionado las principales normas respecto a la condicionalidad democrática, que la incluyen como criterio para el acceso a la organización. En este sentido, merece la pena recordar una vez más que los criterios de Copenhague exigen, para la adhesión de un nuevo estado, la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y la protección de las minorías.

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, *Freedom in the World 2015*, de Freedom House; *Democracy Index*, de Economist Intelligence Unit.

La condicionalidad democrática en el acceso a la organización es clara en el caso de las organizaciones antes citadas. Esta misma cuestión, sin embargo, resulta mucho más ambigua en respecto de otras organizaciones. Un ejemplo es el SICA, que estableció un Protocolo Marco sobre Seguridad Democrática, el cual contiene un amplio número de compromisos sobre democracia. Ni dicho Protocolo ni el Tratado Constitutivo de la organización contienen una cláusula estableciendo expresamente e incontrovertiblemente la exigencia de respeto a la democracia por parte de estados candidatos, aunque las reiteradas proclamaciones de la democracia como base de la organización y principio rector de la misma, así como los compromisos respecto a su fortalecimiento, hacen pensar que en la práctica el acceso de estados no democráticos a la organización podría ser vetado. Algo similar ocurre en el caso de MERCOSUR. La organización, a través de los Protocolos de Ushuaia I y II establece una regulación clara para el caso de que se produzca una ruptura del orden democrático en estados ya miembros. Sin embargo, la regulación de la condicionalidad democrática para la adhesión fue históricamente menos clara, aunque ahora la declaración en el Preámbulo del Protocolo de Ushuaia II de 2011 de que el compromiso con la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos son condiciones indispensables “para la participación en el MERCOSUR” parece tendente a resolver las dudas interpretativas.

## **2.5. Condicionalidad durante la permanencia: el procedimiento sancionador por ruptura del orden democrático**

Junto con la condicionalidad para la adhesión, las organizaciones de integración regional pueden cumplir una función complementaria en la protección de la democracia mediante la creación de sanciones a los estados miembros que dejen de cumplir con los estándares democráticos. La evidencia empírica encontrada por la literatura acerca de la eficacia real de estos mecanismos en la supervivencia de los regímenes democráticos es contradictoria. Aunque Ulfeder (2008) no encontró evidencia que sugiera que los estados miembros de organizaciones de este tipo tengan más probabilidades de permanecer como democráticos, Wobig (2014) afirma que la amenaza de sanciones por parte de la organización puede ser efectiva para las democracias con un nivel moderado de riqueza (ver también Pevehouse y Mansfield 2006; Genna e Hiroi 2015).

**Tabla 6: Mecanismos sancionadores en la dimensión interna de la condicionalidad democrática**

	Protagonismo de los demás estados	Protagonismo del estado afectado	Ambos
Sin catálogo de sanciones explícito	-	CARICOM	-
Solo sanciones diplomáticas y de suspensión de derechos	CoE, UE, OSCE	CELAC	OEA
Adicionalmente, sanciones económicas y apertura a otras que se establezcan	CAN	-	UNASUR, MERCOSUR
Fuente: Elaboración propia basada en tratados y normativa jurídica.			

La Tabla 6 resume los mecanismos sancionadores de las organizaciones de integración regional estudiadas en lo que se refiere a la dimensión interna de la condicionalidad democrática. SICA no aparece en la tabla, pues como se detalló la organización no contiene normas lo bastante explícitas a este respecto. Una primera dimensión del análisis describe a qué actores corresponde el protagonismo en la adopción de mecanismos sancionadores. Aunque de nuevo existe un cierto margen de ambigüedad normativa, parece que existe un grupo de organizaciones en que dicho protagonismo corresponde sobre todo (aunque no solo) a los restantes estados de la organización, configurándose el mecanismo sancionador como uno de supervisión por pares en el que cada estado garantiza el cumplimiento por parte de los demás de los estándares democráticos. Muy notablemente, las tres organizaciones europeas (CdE, UE y OSCE) pertenecen a este tipo. Además, también sigue este modelo la CAN. El tipo contrario es el representado por CELAC. En este modelo, el mecanismo sancionador se activa en principio por parte del propio estado afectado por el potencial o consumado deterioro democrático. Como se explicará en detalle más adelante, este segundo modelo parece suponer, al contrario que el anterior, que el peligro para la democracia no provendrá de gobiernos constituidos que abusen de su poder y deterioren la calidad de la democracia, sino de amenazas externas al poder constituido que puedan subvertir la democracia en el estado afectado. Un tercer modelo, por último, parece integrar el protagonismo tanto del estado afectado como de los demás estados de la organización, apostando por un mecanismo que puede ser activado a instancias de un elevado número de actores. Resulta llamativo que muy pocas de las organizaciones estudiadas, y ninguna de las europeas, hayan incorporado este modelo, que sin embargo parece ser *a priori* el más garantista. La Tabla 6, por último, también muestra una segunda dimensión: la del tipo de sanciones que pueden imponerse, que en la mayoría de los casos se refieren a la restricción de derechos derivados de la pertenencia a la organización (CdE, UE, OSCE, CELAC, OEA), aunque en unos pocos casos parecen también abarcar sanciones extraorganizativas (UNASUR, CAN, MERCOSUR). CARICOM es un caso especial, pues su Carta de la Sociedad Civil

apenas si bosqueja un mecanismo sancionador, y en ningún caso explicita un catálogo de sanciones. Esta segunda dimensión referida a los tipos de sanción, sin embargo, la analizaremos en el apartado siguiente.

### **2.5.1 Procedimientos con protagonismo de los demás estados miembros**

Se mencionaba anteriormente el hecho de que las tres organizaciones europeas estudiadas, así como la CAN, parecen compartir un rasgo similar en su mecanismo sancionador por deterioro de la calidad democrática en los estados miembros: el protagonismo que se da a los demás estados, que parece configurar un sistema de evaluación por pares. Esto no implica que el estado afectado no pueda tener también de facto algún protagonismo en la gestión de la situación que le afecta, sino solo que el entramado normativo parece particularmente enfocado a los demás estados de la organización. En este sentido, parece observarse una diferencia con organizaciones como CELAC, OEA, MERCOSUR o UNASUR, en las que se prevén mecanismos algo más claros para que los estados afectados puedan activar el procedimiento sancionador. De nuevo, sin embargo, la ambigüedad normativa aparece como un problema en la construcción de taxonomías claras, pues algunas regulaciones son particularmente sucintas. El Estatuto del CdE, por ejemplo, sólo menciona en su artículo 8 que cualquier estado que vulnere el artículo 3 –que como veíamos enumeraba principios como el estado de derecho o los derechos fundamentales, aunque no lo democracia como tal- podrá ser suspendido de sus derechos de representación; según este precepto, a dicho estado podrá solicitársele por el Comité de Ministros su retirada voluntaria de la organización y, en caso de no cumplirse con esta solicitud, el Comité podrá decidir el cese del estado como miembro del Consejo.

En el caso de la UE, el procedimiento sancionador viene detallado en el artículo 7 TUE, y complementado por el artículo 354 TFUE, que establece los procedimientos y mayorías que deben alcanzarse en estos casos en instituciones como el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo o el Consejo. El artículo 7 TUE, que delinea la estructura básica del mecanismo sancionador, establece un procedimiento para determinar la existencia de un riesgo de vulneración de cualquiera de los valores del artículo 2 TUE –incluida la democracia-, un segundo procedimiento para determinar la vulneración consumada de los mismos, y un procedimiento sancionador en respuesta a esto último. Para determinar la existencia de un riesgo se precisa una propuesta razonada de un tercio de los estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión; sobre esta propuesta el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y con el consentimiento del Parlamento, decidirá la existencia de dicho riesgo, habiendo escuchado al estado concernido y



pudiendo de acuerdo al mismo procedimiento dirigirle recomendaciones. A juicio de Sadurski (2009-2010: 397) y Shaw (2001: 200), este mecanismo de evaluación de riesgos no consumados fue añadido precisamente como consecuencia de la experiencia de la sanción a Austria en el año 2000. El procedimiento para la determinación de que la vulneración se ha producido de hecho es algo más exigente, por cuanto requiere unanimidad del Consejo Europeo y consentimiento del Parlamento Europeo sobre una propuesta de un tercio de los estados miembros o la Comisión, tras haber invitado al estado implicado a enviar sus observaciones. Por último, cuando de dicho procedimiento se determine la vulneración de alguno de los valores del artículo 2 TUE, el Consejo podrá imponer sanciones actuando por mayoría cualificada y teniendo en cuenta las consecuencias de dichas sanciones para los derechos y obligaciones de las personas físicas o jurídicas. Por la misma mayoría podrá el Consejo decidir revocar o modificar la sanción en respuesta a los cambios en la situación del país. En 2014, la Comisión propuso un nuevo marco creando un procedimiento preliminar previo a la activación del Artículo 7 TUE, (Closa et al. 2014), el cual ha sido aplicado al gobierno de Polonia en enero del 2016.

La OSCE es como de costumbre un caso especial. La organización funciona en principio por consenso, y aunque tiene un mandato de promoción de la democracia establecido en la Carta de París, los procedimientos a aplicar en caso de vulneración de la democracia por un estado miembro no están claros. El único precedente similar, el de la suspensión de la antigua Yugoslavia en 1992, puede sin embargo ofrecer alguna información por vía inductiva. En este caso, el Consejo Permanente de la organización tomó la decisión de invocar la idea de “consenso-menos-uno” que se había creado en su reunión de Praga de 1992, y que le permitía emprender acciones en caso de que un estado estuviese vulnerando las normas de la Declaración de Helsinki u otras decisiones posteriores de la organización (Galbreath 2007: 86). En el caso de Yugoslavia, esta idea de “consenso-menos-uno” permitía evitar el veto del país afectado. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el detonante de estas sanciones no fue tanto una vulneración de las normas democráticas por el país afectado como la violencia desatada por el mismo, que a juicio de la OSCE suponían la vulneración de las normas de la organización.

Por último, una de las organizaciones americanas parece también haber apostado por sistemas en los que la revisión por pares tiene el protagonismo en la imposición de sanciones: la CAN. El Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena de la CAN es relativamente detallado. En su artículo 2 se afirma que la aplicación del Protocolo se producirá en caso de ruptura del orden democrático de cualquiera de los estados miembros, sin especificar qué se considera una “ruptura” del mismo modo en que no se especificaba en detalle qué se considera “orden democrático” (Cánepa 2015). Ante esta eventualidad, se iniciarán consultas entre los demás estados miembros y, a ser posible,

el país afectado para examinar la naturaleza de dicha ruptura (artículo 3). Tras estas consultas, se podrá convocar el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para que este haga una determinación definitiva sobre la discutida ruptura del orden democrático, en cuyo caso “adoptará medidas pertinentes para propiciar su pronto restablecimiento” (artículo 4). Según el artículo 5, será el Consejo Andino de Relaciones Exteriores el que adopte las medidas que se consideren adecuadas mediante decisión sin la participación del país afectado, al cual le serán dichas medidas notificadas. El Protocolo contempla el desarrollo en paralelo de gestiones diplomáticas por los estados miembros encaminadas a restablecer el orden democrático (artículo 6), así como el cese de las sanciones decidido por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores una vez restablecido dicho orden (artículo 7).

### **2.5.2 Procedimientos con protagonismo del estado afectado**

Dos organizaciones ceden el protagonismo al estado afectado: CELAC y CARICOM. El procedimiento de la CELAC tiene una serie de peculiaridades. El preámbulo de la Declaración sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional de 2011 hace un especial énfasis en el principio de no injerencia y lo vincula al principio democrático, cuando en otros contextos ambos principios han mantenido una relación de fuerte tensión. Además, en la parte final del preámbulo los estados miembros manifiestan su “rechazo y condena a todo intento que pretenda trastocar o subvertir el orden constitucional y el normal funcionamiento de las instituciones en cualquier Estado Miembro”. El procedimiento sancionador, en consecuencia, se configura de modo que es sobre todo el gobierno de cada estado el que podrá notificar a la Presidencia Pro Témpore la existencia de una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que “lo” afecte gravemente. Esto es, el mecanismo se configura como una forma de autodefensa de gobiernos ya constituidos, con una menor atención que otras organizaciones a la evaluación por pares y la activación del MPD por terceros estados en caso de violación por parte de un gobierno de los estándares democráticos en el orden interno. En caso de que un gobierno denuncie la amenaza de ruptura del orden democrático, la Presidencia Pro Témpore, con asistencia de la Troika, informará a los estados miembros para que puedan adoptar acciones concertadas. En caso de que la ruptura se consume, se convocará una Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de los estados miembros que deberán adoptar las medidas sancionadoras por consenso. En este aspecto, el modelo de la CELAC también difiere del de otras organizaciones, pues contempla expresamente que a esa reunión asistirá el Gobierno legítimo afectado. Las medidas finalizarán cuando se determine sobre la base de evaluaciones periódicas que las causas que las motivaron han cesado. Merece la pena mencionar, además, el procedimiento de consulta aprobado en el Estatuto de Procedimiento aprobado en la Cumbre de Caracas de 2011, que intenta dar a la organización agilidad y eficacia a

través de la consulta urgente y aprobación tácita. Este procedimiento permite elevar a la Troika un proyecto de declaración o resolución, que será después remitido a los estados miembros y aprobado si en un breve plazo de tiempo no se formulan objeciones.

Por su parte, CARICOM constituye un caso sin duda *sui generis*. Su Carta de la Sociedad Civil estableció la obligación de que los estados informen periódicamente de sus avances en su consecución de los objetivos democráticos y de derechos humanos, pero ello no obsta a que la Conferencia de la organización pueda pedir informes especiales en cualquier momento. Al mismo tiempo, se establece la creación por cada estado de un Comité Nacional o cuerpo de evaluación para evaluar el cumplimiento de la Carta e informar al respecto al Secretario General de la organización; este Comité Nacional estará participado por representantes del estado, de la sociedad civil (“social partners”) y personas de alta autoridad moral. A partir de aquí, la Carta se limita a decir que el Secretario General informará a los estados de la organización sobre esta materia, emitiendo recomendaciones cuando fuera necesario.

### 2.5.3 Procedimientos dobles

Por último, tres organizaciones parecen haber apostado por mecanismos comprehensivos, en los que también el sistema de evaluación por pares como el de alerta por parte del propio estado afectado tienen cabida de forma conjunta: OEA, UNASUR y MERCOSUR. El procedimiento de UNASUR está a medio camino entre el mecanismo de CELAC y el de otras organizaciones como el CdE. Según su artículo 1 se aplicará “en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos”. En estos casos, según los artículos 2 y 3, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado o subsidiariamente el Consejo de Ministras y Ministros de Asuntos Exteriores se reunirán, bien a solicitud del estado afectado, o bien a petición de otro estado miembro de UNASUR, para determinar de forma consensuada la naturaleza y alcance de las medidas que daban aplicarse. Como se puede observar, esta doble vía de convocatoria permite combinar el mecanismo de evaluación por pares con la posibilidad de invocación autodefensiva del MPD por parte de un gobierno amenazado. El artículo 6 permite, además, que un gobierno constitucional que considere que existe una amenaza para el orden democrático en su país recurra a la organización para dar a conocer la situación y requerir la adopción de medidas. El artículo 7 prevé el cese de las medidas una vez restablecido el orden democrático.

El mecanismo de la doble vía es el que funciona también en el caso de la OEA. El procedimiento es establecido por el artículo 9 de la Carta de la Organización, que queda detallado a su vez en la Carta Democrática de 2001. Según el artículo 17 de su Carta

Democrática un estado miembro que considere que su proceso político democrático está en peligro podrá acudir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de pedir asistencia. Sin embargo, según el artículo 20, en caso de alteración del orden constitucional que afecte a su orden democrático será “cualquier Estado Miembro o el Secretario General” quienes podrán solicitar la convocatoria del Consejo Permanente, que podrá adoptar medidas diplomáticas. A su vez, si estas medidas resultan infructuosas o la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente podrá convocar en sesión extraordinaria a la Asamblea General que podrá adoptar sanciones con el voto afirmativo de dos tercios de los estados miembros. Según el artículo 22, superada la situación que motivó las sanciones éstas se podrán levantar por el voto de dos tercios de los estados miembros a petición de cualquiera de ellos o del Secretario General.

Por último, en el caso de MERCOSUR, el Protocolo de Ushuaia I preveía que en caso de ruptura del orden democrático en un estado parte al Protocolo, los demás estados partes promoverían las consultas pertinentes entre sí y con el estado afectado (artículo 4). En este caso, aunque el estado afectado era mencionado, el protagonismo parecía correr de parte de los demás estados miembros. Las cosas, sin embargo, parece que podrían ser distintas bajo el régimen del Protocolo de Ushuaia II, que en su artículo 2 se refiere a la convocatoria, en caso de ruptura del orden democrático, de una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores “a solicitud de la parte afectada o de cualquier otra parte”. Además, el artículo 4 de Ushuaia II prevé que “cuando el gobierno constitucional de una Parte” considere que está ocurriendo en su jurisdicción una ruptura del orden democrático, podrá solicitar colaboración para la preservación de la democracia a los demás estados miembros. El protagonismo del estado afectado bajo este nuevo régimen es, a juicio de Cánepa (2015), una de las principales innovaciones del mismo.

## **2.6. Las sanciones en caso de ruptura del orden democrático durante la permanencia en la organización**

En la sección anterior se han analizado los mecanismos que las organizaciones pueden activar para determinar de ruptura de la normal vida democrática de un estado miembro. Sin embargo, igualmente importante es la cuestión de las sanciones que podrán imponerse en caso de que esta circunstancia se produzca. En general, la literatura ha clasificado estos tipos de sanciones en diplomáticas, de suspensión, económicas y militares (Youngs 2012; Heine y Weiffen 2015). La Tabla 6 resumía la información a este respecto, mostrando que la mayor parte de las organizaciones prevén, en exclusiva, sanciones de los dos primeros tipos: diplomáticas y de suspensión de los derechos derivados de la pertenencia a las mismas. Ello no obsta a que algunas organizaciones den un paso más, y prevean la imposición de sanciones de tipo económico u otras que puedan establecerse.

### **2.6.1 Organizaciones sin mecanismos sancionadores explícitos: el caso de CARICOM**

Como advertíamos anteriormente, CARICOM constituye un caso especial en términos de compromiso democrático. También lo es, por lo que se refiere, al mecanismo sancionador. La Carta de la Sociedad Civil se limita establecer, como fue explicado anteriormente, la necesidad de informar al Secretario General sobre la vulneración de alguno de los principios y derechos contenidos en ella, o de su incapacidad para lograr los objetivos fijados. El papel del Secretario General, según el artículo XXV, se limita a informar a los estados miembros y establecer recomendaciones. El MPD de CARICOM es, a este respecto, uno de los más ambiguos de todos los analizados. No se establece un catálogo de sanciones explícito, aunque no se excluye que las recomendaciones del Secretario General puedan incorporarlas. Y aunque se establece que las alegaciones de violaciones o incumplimiento de la Carta no imponen al estado ninguna obligación de abstenerse de dar aplicación a las decisiones de sus tribunales o autoridades<sup>8</sup>, justo a continuación, en el artículo XXVI, se establece el compromiso de los estados de observar las provisiones de la Carta. El mecanismo de la CARICOM está así caracterizado por el protagonismo del estado afectado y la confianza en su voluntarismo más que la coerción externa, pero al mismo tiempo por una ambigüedad que potencialmente permite interpretaciones distintas de las contenidas *a priori* en su texto.

### **2.6.2 Mecanismos sancionadores restringidos a medidas diplomáticas y de suspensión de derechos en la organización**

En muchos casos las organizaciones prevén como mecanismo sancionador la suspensión de derechos derivados de la propia organización. En este sentido, de las organizaciones europeas, la parquedad de las provisiones sancionadoras resulta llamativa al menos en dos de ellas: el CdE y la UE. El sucinto texto del Estatuto del CdE establece en su artículo 8, como eventuales sanciones, la suspensión en los derechos de representación del estado concernido, así como su retirada de la organización. En el caso de la Unión Europea, resulta llamativo que el artículo 7 TUE sea también relativamente conciso en su enunciación del abanico de medidas sancionadoras aplicables; dicho artículo solamente se refiere a la suspensión de ciertos derechos derivados de la aplicación del Tratado al estado en cuestión, incluyendo la suspensión del derecho al voto de los representantes de ese estado en el Consejo. El artículo 7 TUE se encarga de precisar que las obligaciones ante los Tratados del estado sancionado seguirán vigentes, pero aún así la cláusula del artículo 7 resulta relativamente abierta, por cuanto los Tratados reconocen a los estados miembros un amplio abanico de derechos los cuales son susceptibles de una potencial

<sup>8</sup> "Las alegaciones de violación o incumplimiento no impondrán al estado obligaciones que le impidan dar cumplimiento a cualquier decisión de su Tribunal u otras autoridades consideradas en este artículo".

suspensión. En este sentido, el Tratado de la Unión Europea se aleja de otros modelos mucho más precisos como el antes citado del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena. En el caso de la tercera organización europea, la OSCE, la escasez de *hard law* hace imprescindible recurrir a precedentes concretos para entender el funcionamiento de sus mecanismos sancionadores. La OSCE carece de una regulación lo bastante explícita y detallada a este respecto. En el caso de Yugoslavia las sanciones, que fueron adoptadas *ad hoc*, consistieron en la decisión de que el país dejara de acudir a los *summit meetings*. Esto, según Galbreath (2007: 87), significó que la OSCE pudo maniobrar alrededor de la crisis de Yugoslavia evitando el veto del país, aunque también implicó perder hilo directo con Belgrado y por tanto tener menor capacidad de influir en los eventos sobre el terreno.

Dos organizaciones del ámbito americano también establecen la suspensión de derechos organizativos como sanción: son la OEA y CELAC, aunque en estos casos la redacción de los MPD es ligeramente más detallada que en los de sus contrapartes europeas. En la OEA, la Carta Democrática prevé en su artículo 19 que la ruptura del orden democrático de un estado miembro constituye un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, la Reunión de Consulta, los Consejos de Organización y de las conferencias especializadas, las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización, replicando con ello el artículo 9 de la Carta de la Organización. En el mismo sentido, el artículo 20 de la Carta Democrática prevé que ante una “alteración del orden constitucional que afecte gravemente a su orden democrático” el Consejo Permanente podrá iniciar las gestiones diplomáticas necesarias. En caso de resultar estas infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare se convocará a la Asamblea General, que según el artículo 21 de la Carta Democrática podrá suspender al estado miembro de su participación en la OEA, sin que esto obste a la continuación de sus obligaciones con la organización “en particular en materia de derechos humanos”. Según Levitt (2006: 96), el artículo 21 de la Carta Democrática supone una codificación de las provisiones del Protocolo de Washington y da la impresión de compeler –más que autorizar– a la OEA a castigar las rupturas de la democracia. En el caso de CELAC, la Declaración sobre la Defensa de la Democracia de 2011 contempla en paralelo a la realización de gestiones diplomáticas en el estado afectado, la suspensión de dicho estado del derecho a participar en los órganos e instancias de la organización, así como de los derechos que se derivan de la pertenencia a la misma. Las medidas que se adopten a este respecto deberán ser respetuosas con el Derecho Internacional y la legislación interna del estado afectado, debiendo entenderse en este último caso aquella legislación preexistente a la subversión del orden constitucional.

### 2.6.3 Mecanismos sancionadores extendidos a cuestiones extra-organizacionales

En otros casos los mecanismos sancionadores son ligeramente más imaginativos, y se ha procurado añadir un repertorio de sanciones que vayan más allá de acciones diplomáticas y la suspensión de los derechos derivados de la pertenencia a la organización. Se trata de los casos de tres organizaciones latinoamericanas: CAN, UNASUR y MERCOSUR. En realidad, las similitudes entre algunas de estas organizaciones son evidentes, como por ejemplo las que se dan entre los supuestos de aplicación y los mecanismos sancionadores del Tratado Constitutivo de UNASUR y del Protocolo de Ushuaia II (Cánepa 2015), lo cual puede apuntar a dinámicas de observación y aprendizaje entre organizaciones de la región.

El artículo 4 del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena de CAN establece una lista detallada de medidas que se podrán adoptar en caso de ruptura del orden democrático que se aplicarán “en razón de la gravedad y la evolución de los acontecimientos en el país afectado” y que comprenden: la suspensión del país afectado en alguno de los órganos del Sistema Andino de Integración, en alguno de los proyectos de cooperación de los estados miembros, la extensión de la suspensión a otros órganos del Sistema Andino (incluyendo la inhabilitación para acceder facilidades o préstamos de las instituciones financieras), la suspensión de los derechos derivados en el Acuerdo de Cartagena y concertación de una acción externa en otros ámbitos y, por último, “otras medidas y acciones que de conformidad con el Derecho Internacional se consideren pertinentes”. El artículo 4, por tanto, hace una enumeración de medidas que concluye con una cláusula de apertura. Esto último ofrece un amplio margen de maniobra a los estados miembros para adoptar sanciones que se consideren pertinentes, incluso aunque estas no estén expresamente contempladas en la lista no exhaustiva del citado precepto.

El artículo 4 del Protocolo Adicional al Tratado de UNASUR es relativamente extenso en el tipo de medidas sancionadoras contempladas, que incluyen algunas no previstas habitualmente por otras organizaciones. Por supuesto, se incluye la cláusula habitual de suspensión de derechos propios de los estados miembros y de participación en los órganos de UNASUR. Pero junto a esta, se incluyen otras sanciones relativamente más ambiciosas. Se prevé el cierre total o parcial de las fronteras terrestres, incluyendo la limitación o suspensión del comercio, el tráfico aéreo y marítimo, las comunicaciones, la provisión de energía, servicios y suministros. Se posibilita la promoción de la suspensión del estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales, o de sus derechos derivados de acuerdos de cooperación ante otras organizaciones o terceros estados. Por último, se contempla una cláusula de apertura a otras sanciones en la que simplemente se prevé la “adopción de sanciones políticas y diplomáticas

adicionales”. Todo ello, además, como es habitual, sin obstar según el artículo 5 a la realización de gestiones diplomáticas en paralelo.

En el caso del MERCOSUR, por último, la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático de 1996 solo preveía la suspensión de los derechos derivados de la pertenencia a la organización. Esta parca redacción se vio prácticamente replicada en el Protocolo de Ushuaia de 1998, que en su artículo 5 sólo se refiere a medidas que “abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos”. Sin embargo, el Protocolo de Montevideo (Ushuaia II) ha establecido ahora en su artículo 6 un abanico mucho más ambicioso de sanciones, que incluyen además de las organizativas, por citar solo algunas, el cierre de fronteras terrestres, la suspensión o limitación de comercio, comunicaciones, provisión de energía, servicios o suministros, promover la suspensión de derechos frente a terceros países o en otras organizaciones, la colaboración con los esfuerzos internacionales o regionales para establecer una solución pacífica y democrática, y una genérica cláusula de apertura a otras sanciones. Precisamente, la ampliación de este catálogo de sanciones se cita habitualmente para explicar el rechazo de Paraguay a ratificar el Protocolo.

## 2.7. Otros aspectos de los MPD

Hay otros aspectos de los MPD que merecen, antes de finalizar este capítulo, una breve reseña, pues nos permiten entender cómo la configuración de los mismos no solo gravita entorno a mecanismos de condicionalidad en el acceso o de sanción de estados donde se produzca una ruptura del orden democrático, sino que se extiende a otras consideraciones igualmente relevantes. En algunos casos, por ejemplo, las provisiones sobre condicionalidad democrática tienen una vocación de ser reproducidas en otros instrumentos internacionales ratificados por la organización. Es el caso de la UE con sus acuerdos de asociación.<sup>9</sup> Es también el caso de la CAN, que en el artículo 8 de su Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena establece que “La Comunidad Andina procurará incorporar una cláusula democrática en los acuerdos que suscriba con terceros, conforme a los criterios contenidos en este Protocolo”. El punto 5 de la Declaración sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR asume un compromiso similar. Otro ejemplo interesante es el de las organizaciones regionales que prevén el apoyo a los procedimientos democráticos de sus estados miembros. Es el caso de la OEA, que en los artículos 23 a 25 de su Carta Democrática prevé el envío de misiones de observación electoral a petición de un estado miembro interesado. En su artículo 26, la

9 Véanse las comunicaciones de la Comisión de 2001 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:51995DC0216>) y de 2005 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52001DC0252>) (fecha de consulta 1 junio 2015).



Carta además compromete a la OEA con actividades y programas de promoción de la cultura democrática. En el caso de la OSCE, se prevé la presencia de observadores de otros estados de la organización en sus procesos electorales (punto 8 del Anexo I a la Carta de París). Los MPD, pues, quedan complementados con disposiciones de este tipo, que apuntan hacia mecanismos multilaterales de supervisión del buen funcionamiento de la democracia, así como a formas de promoción y condicionalidad democrática de cara también al ámbito exterior de la organización.

## 2.8. Conclusiones

Aunque atravesadas por una tendencia común hacia la creciente inclusión de MPD en sus normas de funcionamiento, las organizaciones de integración regional presentan una gran diversidad por lo que se refiere al diseño de los mismos. En este capítulo hemos analizado algunas de las dimensiones fundamentales de esta variación, que aparecen recogidas en la Tabla 7.

**Tabla 7. Resumen de MPD (normas explícitas) en América Latina, Caribe y Europa**

Organización	Formalización del MPD	Condicionalidad adhesión	Condicionalidad permanencia	Protagonismo procedimiento sancionador	Rango de sanciones
OSCE	Formal	No	Sí	Demás estados	Diplomáticas y organizativas
CdE	Formal	Sí	Sí	Demás estados	Diplomáticas y organizativas
UE	Formal	Sí	Sí	Demás estados	Diplomáticas y organizativas
SICA	Formal	Sí	No	Sin procedimiento	Sin catálogo
CAN	Formal	No	Sí	Demás estados	Diplomáticas, organizativas, económicas u otras
CARICOM	Informal(*)	Sí	Sí	Estado afectado	Sin catálogo
OEA	Formal	No	Sí	Estado afectado y demás estados	Diplomáticas y organizativas
MERCOSUR	Formal	Sí	Sí	Estado afectado y demás estados	Diplomáticas, organizativas, económicas u otras
UNASUR	Formal	No	Sí	Estado afectado y demás estados	Diplomáticas, organizativas, económicas u otras
CELAC	Informal	No	Sí	Estado afectado	Diplomáticas y organizativas

Fuente: Elaboración propia basada en tratados y normativa jurídica. (\*)De carácter no vinculante.

Como puede observarse, lejos de seguir todas una misma redacción, los MPD parecen obedecer a pautas diferenciadas: mecanismos de revisión por pares frente mecanismos que dejan el protagonismo al estado afectado; sanciones organizativas frente a sanciones extra-organizativas; definiciones sucintas de la democracia frente a otras más detalladas. En realidad, pese a englobarse todas ellas dentro de la categoría general de Mecanismos de Protección Democrática, las diferencias entre unos y otros son tan notables que no resulta inverosímil pensar que, en su aplicación, pueden conducir a consecuencias completamente distintas en la vida de las organizaciones. Los MPD presentan grandes divergencias entre regiones, pero también dentro de las mismas. Las organizaciones europeas se caracterizan en general por una condicionalidad democrática explícita al menos durante la permanencia (y para la adhesión en el caso de la UE y el CdE), con protagonismo de la revisión por pares y mecanismos sancionadores consistentes, sobre todo, en restricción de derechos organizativos. La OSCE, sin embargo, presenta importantes peculiaridades, por cuanto no parece incluir una condicionalidad democrática explícita para la adhesión y se caracteriza por una cierta falta de concreción de su mecanismo democrático, que ha sido construido con frecuencia a través de decisiones aplicativas en casos concretos. En Latinoamérica y Caribe la heterogeneidad es aún mayor, aunque esto está probablemente correlacionado con el mayor número de organizaciones. Para esta región, encontramos desde organizaciones con mecanismos sancionadores muy ambiciosos (CAN, UNASUR, MERCOSUR), hasta otras que apenas si cuentan con un procedimiento explícito para dar eficacia a sus normas (CARICOM). Al mismo tiempo, es posible observar organizaciones cuyo MPD parece poner el énfasis en la adhesión (SICA) junto a otras que parecen centrarse de forma principal en el respeto a las instituciones democráticas durante la permanencia en la misma (CELAC).

Aunque no es el objetivo de este capítulo ofrecer una explicación causal de estas diferencias, merece la pena mencionar que estas variaciones sin duda obedecen a decisiones deliberadas de los actores protagonistas en los momentos de creación de los MPD. Pueden subyacer a estas diferencias, pues, preferencias y trasfondos motivacionales distintos, procesos de imitación o de aprendizaje de errores de otras organizaciones, así como contextos políticos y constricciones institucionales diferentes. En este sentido, la evolución de las organizaciones de integración regional, que viven un momento de efervescencia, deberá mostrar qué modelos acaban por imponerse y, sobre todo, qué diseños institucionales son más exitosos a la hora de garantizar el objetivo último de todas estas normas: asegurar la conservación y promoción de los regímenes democráticos en el contexto regional en el que opera la organización.

# 3 LA IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE PROTECCIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA, EL CARIBE, Y LA UNION EUROPEA

## 3.1. Introducción

Luego de haber analizado en el capítulo anterior el diseño institucional de los MPD de las diez organizaciones en estudio, el presente Capítulo se concentra en su implementación en casos concretos de crisis democrática en países miembros. Diseño institucional e implementación son, por cierto, dimensiones conectadas. El diseño de una cláusula democrática establece el marco regulatorio y procedimental al que se debiera ajustar una determinada intervención en casos de crisis democrática. Por tanto, diseños institucionales distintos debieran dar lugar, teóricamente, a tipos de intervenciones también distintos. Así por ejemplo, como se ha argumentado en el Capítulo 2, diseños más precisos y detallados en sus definiciones procedimentales reducen la “incertidumbre jurídica”, dotando a los actores políticos con mejores hojas de ruta al momento de enfrentar un caso concreto de crisis democrática. Esto no implica, sin embargo, que deba asumirse una relación automática entre diseño e implementación. En efecto, el supuesto fundamental del presente capítulo es que, entre el “diseño” y la “implementación”, existe un espacio articulado por los intereses y preferencias en juego en una determinada situación. Dichos intereses influyen en la interpretación que los actores hacen tanto de la situación concreta que se les presenta, como de los textos que proporcionan las bases legales de su actuar.

El capítulo procederá analizando 25 casos de crisis democrática ocurridos en el período 1990-2015, en los cuales las organizaciones regionales en estudio han intervenido, sea implementando sus mecanismos formales o bien adoptando medidas por fuera de esos mecanismos. La Tabla 8 muestra el universo de casos.

**Tabla 8: Casos de Intervención de Organizaciones Regionales ante episodios de crisis política (1990-2015)**

Caso	Año	Tipo de crisis	Organización Regional	Invocación de MPD formales
<b>AMÉRICA LATINA</b>				
Haití	1991	Golpe de estado	OEA	Sí (Resolución 1080)
Perú	1992	Autogolpe	OEA	Sí (Resolución 1080)
Venezuela	1992	Intento de golpe	OEA	No
Guatemala	1993	Autogolpe	OEA	Sí (Resolución 1080)
República Dominicana	1994	Cuestionamiento electoral	OEA	No
Paraguay	1996	Magnicidio y desestabilización	OEA MERCOSUR	No No
Ecuador	1997	Destitución del ejecutivo	OEA	No
Paraguay	1999	Magnicidio y desestabilización	OAS MERCOSUR	No No
Paraguay	2000	Intento de golpe	OEA MERCOSUR	No No
Perú	2000	Cuestionamiento electoral	OEA	No
Ecuador	2000	Golpe de estado	OEA	No
Venezuela	2002	Golpe de estado	OEA	No
Haití	2000-2004	Cuestionamiento electoral - Golpe de estado	OEA CARICOM	Sí (Carta Democrática) Sí (Carta de la Sociedad Civil)(*)
Nicaragua	2004-2005	Intento de destitución	OAS SICA	Sí (Carta Democrática) No
Bolivia	2005	Destitución del ejecutivo	OAS CAN	No No
Ecuador	2005	Destitución del ejecutivo	OAS CAN	Sí (Carta Democrática) No
Bolivia	2008	Desestabilización y violencia política	UNASUR OEA CAN	No No No
Honduras	2009	Golpe de estado	OAS SICA	Sí (Carta Democrática) No
Ecuador	2010	Intento de golpe	UNASUR OEA	No No
Paraguay	2012	Destitución del ejecutivo	MERCOSUR UNASUR OEA CELAC	Sí (Protocolo de Ushuaia) No No No(**)
Venezuela	2013-2015	Cuestionamiento electoral y violencia política	UNASUR	No
<b>EUROPA</b>				
Yugoslavia	1992	Violencia política y violación de derechos humanos	CE OSCE	No Sí (Documento de Praga)
Austria	2000	Cuestionamiento de la plataforma política del gobierno electo	UE-14 (Consejo de la UE)	No
Rumania	2012	Adopción de medidas anti-constitucionales, e intento de destitución del Presidente.	UE (Comisión y Parlamento)	No

**Tabla 8: Casos de Intervención de Organizaciones Regionales ante episodios de crisis política (1990-2015)**

Caso	Año	Tipo de crisis	Organización Regional	Invocación de MPD formales
Polonia (***)	2015-2016	Cuestionamiento de leyes y reformas constitucionales	UE (Comisión)	Si ( <i>Rule of Law Mechanism</i> , instrumento preliminar)

Notas: (\*) No tiene carácter vinculante.

(\*\*) La organización no cuenta con un tratado constitutivo, por lo que el MPD es de carácter informal.

(\*\*\*) Este caso sucedió cuando el presente Informe había sido concluido, por lo que no es tratado en el siguiente análisis.

Fuente: Elaboración propia.

Debido a la cantidad de casos y de organizaciones regionales considerados y al limitado espacio del capítulo, se privilegiará la identificación de patrones y tendencias transversales, por sobre el detalle particular de cada caso. La Tabla 8 muestra así mismo que los eventos que han motivado la intervención de las organizaciones han sido también de diversa índole incluyendo “golpes de Estado”, “autogolpes”, “violencia política”, “destituciones”, y “cuestionamientos electorales” entre otros.

Como se puede apreciar en la Tabla 8, en varios casos – particularmente en América Latina – la misma crisis fue abordada por más de una organización regional. Con el fin de hacer inteligible el análisis, en lo que sigue agruparemos las organizaciones en cuatro grupos geográficos: la OEA en cuanto organización hemisférica (3.2.); CAN, MERCOSUR y UNASUR, en cuanto organizaciones sudamericanas (3.3.); CARICOM y SICA, en cuanto organizaciones de Centroamérica y el Caribe (3.4.); y UE, CdE y OSCE en cuanto organizaciones europeas (3.3.).

Cada grupo de organizaciones será analizado de acuerdo a tres dimensiones:

#### *La activación*

Como se ha visto en el Capítulo 2, las organizaciones han formalizado procedimientos de activación más o menos explícitos. Nos interesa por tanto indagar si estos procedimientos de toma de decisiones han sido respetados, identificando qué actores son los que convocan a la organización regional y quiénes invocan, si cabe, las cláusulas democráticas. Así mismo, nos interesa indagar en las “justificaciones” a la invocación, es decir cuáles son las razones que los actores dan para activar los mecanismos de protección. La justificación es particularmente importante de analizar pues, como se puede ver en la Tabla 8, en la mayoría de las intervenciones se adoptaron medidas sin una invocación de los mecanismos formales, por lo que los actores han debido apelar a algún tipo de argumentación para dotarlas de validez.

### *Verificación y evaluación*

Una vez que los MPD son activados, las organizaciones regionales deben verificar los hechos que supuestamente corresponden a una ruptura democrática, y luego evaluar los progresos o retrocesos del proceso político en el estado afectado. La verificación y evaluación de los hechos puede realizarse mediante diferentes mecanismos, sin embargo, las misiones sobre el terreno se han convertido en el mecanismo más habitual. Estas pueden ser conformadas de un modo netamente intergubernamental mediante representantes diplomáticos de los estados miembros, o asignando a la Secretaría General/Comisión un papel protagónico, con lo cual los actores implícitamente delegan un grado mayor de autoridad a la organización regional por sobre las partes. Las misiones también pueden conformarse con miembros de la sociedad civil, como ONG o representantes del mundo académico, lo que confiere a la verificación y evaluación un grado mayor de independencia. También nos interesa identificar los objetivos de las misiones. Ellos pueden derivar de las cláusulas – cuando las organizaciones cuentan con ellas – o, por el contrario, pueden ser determinados *ad hoc* en cada caso de intervención. Las misiones pueden limitarse a los objetivos de verificación y evaluación como en el caso de las misiones investigadoras o *fact-finding*, pueden tener objetivos de mediación, o pueden tener ambos objetivos – investigativos y de mediación – a la vez, lo que, en teoría podría tensionar la misión misma y comprometer su éxito.

### *Las sanciones*

Como se argumentó en el Capítulo 2, las organizaciones estipulan en sus cláusulas sanciones que pueden ser de variada índole incluyendo la suspensión de los derechos de membresía, así como sanciones políticas, diplomáticas o económicas. La literatura sobre sanciones en organizaciones internacionales es abundante (ver *inter alia* Wallenstein y Staibano 2005; Gottemoeller 2007; Hubfauer 2007; Hellqvist 2010). En este capítulo nos interesa analizar específicamente cómo se deciden las sanciones, identificando si ellas obedecen a lo estipulado en la cláusula o son determinadas *ad hoc* dependiendo del caso en cuestión. Otros aspectos que nos interesan son la determinación del término de las sanciones y si estas incluyen procedimientos de apelación.

El análisis de estas tres dimensiones se ha hecho a partir de las fuentes primarias disponibles, tales como Declaraciones, Resoluciones y Comunicados Oficiales de Prensa. En los casos en los que ha sido posible, la información ha sido triangulada a través de entrevistas semi-estructuradas con actores políticos que han participado tanto en la negociación y adopción de los MPD, como en los casos de implementación aquí analizados. En los Anexos del estudio se identifican las fuentes textuales utilizadas y los actores entrevistados.

### 3.2. La Organización de Estados Americanos (OEA)

La OEA es la organización regional hemisférica que incluye todos los países de las Américas. En enero de 1962 los Cancilleres de los países miembros decidieron suspender al gobierno de Cuba de la organización, aun cuando la Carta de la OEA no contemplaba en ese entonces MPD o medidas sancionadoras. La reunión de cancilleres resolvió que un gobierno Marxista-Leninista era incompatible con el sistema Interamericano, acción que se debe interpretar en el contexto de la Guerra Fría (ver *inter alia* Magliveras 1999 y Duxbury 2011). A pesar de que la suspensión fue adoptada contra el “presente” gobierno de Cuba y no contra el pueblo o el estado cubano, en los hechos los representantes del país caribeño fueron excluidos de toda instancia de la organización por casi cinco décadas. En junio de 2009 se aprueba la Resolución AG/RES. 2438 que deja sin efecto la Resolución VI por la cual Cuba era suspendida de sus derechos de membresía y se da inicio oficial al proceso de reincorporación de Cuba.

Debido a su amplia membresía de 35 estados, la OEA ha tenido participación en prácticamente todos los eventos de crisis políticas en América Latina que analizamos en este capítulo. Además, el período analizado – 1990-2015 – coincide con un proceso de formalización y perfeccionamiento de los MPD ya presentes en la OEA y que tiene su hito más importante en la aprobación y ratificación de la Carta Democrática Interamericana en 2001 (ver Capítulo 2; ver además Cooper y Lagler 2001; Hertz 2011; Heine y Weiffen 2014).

#### 3.2.1 La activación

El análisis transversal de los casos de intervención de la OEA revela dos elementos a ser destacados. El primero de ellos, de carácter procedimental, es un marcado apego a los procedimientos formales de activación de los MPD estipulados en la Resolución 1080 y luego en la Carta Democrática. El segundo elemento que llama la atención, es que la organización enfrenta dificultades para actuar en aquellos episodios que no corresponden a flagrantes rupturas constitucionales, tales como golpes de estado o amenazas de golpe de estado.

Iniciando por el primer elemento, valga recordar que de acuerdo a lo estipulado en estos instrumentos es el secretario general quién convoca al Consejo Permanente para analizar la situación en cuestión y determinar la implementación de medidas específicas las que en la mayor parte de los casos consistió en la designación de una misión especial encabezada por el propio secretario general. Además de este procedimiento, la Carta Interamericana consiente otros dos mecanismos de activación. El primero de ellos –

contenido en el Artículo 17 - autoriza al propio gobierno del estado afectado a recurrir al secretario general o al Consejo Permanente. Este procedimiento fue utilizado en el caso del intento de desestabilización del Presidente Enrique Bolaños de Nicaragua en octubre de 2004. En aquella ocasión, fue el propio ejecutivo nicaragüense - junto al Presidente Pro-Tempore de SICA - quienes solicitan al Consejo Permanente de la OEA dar audiencia al representante de dicho país e invocar la Carta Democrática, bajo el concepto de “diplomacia preventiva”.<sup>10</sup> El procedimiento se repite en abril de 2005 cuando el Presidente Ecuatoriano Lucio Gutiérrez entra en contacto con el Secretario General de la OEA para informar los acontecimientos que lo llevarán finalmente a ser destituido por el Congreso nacional<sup>11</sup>, dando paso a una sesión extraordinaria del Consejo Permanente y a la invocación de la Carta Democrática.<sup>12</sup>

La Carta Democrática en su Artículo 20 consiente además la activación por parte de “cualquier Estado Miembro”, el que podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente.<sup>13</sup> A pesar de ser aceptado por la Carta, no encontramos casos en los cuales un “tercer Estado” haya activado los MPD. El único caso, empero fallido, es de hecho previo a la adopción de la Carta y, por tanto, todavía bajo el marco de la Resolución 1080. El episodio sucede cuando una misión electoral de la OEA emite un informe cuestionando los resultados electorales de las elecciones de 2000 en Perú bajo el gobierno de Alberto Fujimori. En dicha ocasión, el representante permanente de los EEUU insiste en la necesidad de invocar la Resolución 1080 y convocar una reunión de cancilleres para decidir las acciones a tomar. La propuesta del gobierno norteamericano fue rebatida, con ciertos matices, por gran parte de los representantes de gobiernos latinoamericanos. La posición contraria más fuerte, sostenida por países como México y Ecuador, argumentó que la OEA no podía ni interferir ni sustituir las instituciones nacionales de un estado miembro, y que la Resolución 1080 había sido designada y aprobada para encarar situaciones diferentes a las que se vivían en Perú. Este debate llevaría al gobierno estadounidense a plantear la necesidad de revisar y eventualmente fortalecer la Resolución 1080 cuyo ámbito de implementación estaba mostrándose demasiado estrecho (Levitt 2006; Hertz 2012).

El episodio de las elecciones en Perú del 2000 introduce el segundo elemento al que se hacía mención: la OEA enfrenta dificultades a la hora de invocar sus MPD e intervenir en casos donde no haya una flagrante ruptura del orden democrático. En el caso de las elecciones en Perú, es el representante mexicano quien sostiene que el cuestionamiento de esos comicios, no corresponde al tipo de situaciones para las cuales la Resolución había sido creada, aludiendo a que el ámbito estricto de implementación de la Resolución

10 [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-185/04](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-185/04) (fecha de consulta 1 junio 2015).

11 [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-075/05](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-075/05) (fecha de consulta 1 junio 2015).

12 CP/RES. 880 (1478/05).

13 Carta Democrática Interamericana, Artículo 20.



son única y exclusivamente los golpes, y particularmente los golpes militares (Duxbury 2011). En efecto, en los casos que corresponden a “evidentes golpes de Estado” o “amenazas de golpe de Estado”, la acción de la OEA es clara y protagónica: Haití (1991), Paraguay (1996) y Honduras (2009). En el caso de Haití y de Honduras, por ejemplo, el secretario general activa los mecanismos de protección a pesar de que el gobierno de los Estados Unidos – para estos efectos, el poder hemisférico – adopta una posición dubitativa en el Consejo Permanente.

Bajo esta interpretación, el fraude electoral - como el denunciado por la propia misión electoral de la OEA en Perú -, no corresponde a una “interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrática o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo”<sup>14</sup> y no amerita la activación de la Resolución 1080. En efecto, hay un número de casos que no corresponden a “evidentes” interrupciones del gobierno electo, sino a crisis políticas con diversos matices de ambigüedad y en los cuáles la acción de la OEA es bastante menos asertiva que en los casos de golpes de estado. En los casos de los autogolpes de los Presidentes Fujimori en Perú y Jorge Serrano en Guatemala perpetrados en 1993, la OEA adopta primero una posición inquisitiva, invocando la Resolución 1080 para recabar información de lo sucedido; sólo posteriormente cataloga los actos como “golpe de Estado” y adopta medidas que llegan a incluir sanciones. Menos asertiva aún es la acción de la OEA ante el magnicidio del vicepresidente Luís María Argaña en Paraguay en la cual la OEA invoca la Resolución 1080, pero no adopta ninguna medida. El Representante de Estados Unidos sostiene de modo crítico que la Resolución es sólo efectiva cuando estamos “ante el peor escenario posible”, en clara referencia a los golpes de estado y, al igual que en el caso peruano, aboga por una revisión de la Resolución 1080.

El caso de Haití de 2004 ilustra de modo patente las complejidades a la hora de justificar la implementación o la no implementación de los MPD. El episodio se inicia primero con el cuestionamiento a los resultados de los comicios parlamentarios que favorecen al partido del Presidente Aristide, por parte de una misión electoral de la OEA el 21 de mayo de 2000. El caso en cuestión es, hasta aquí, idéntico al caso de las elecciones en Perú un mes antes, con la importante diferencia que Haití sí es sancionado con medidas económicas. Estas sanciones no son aplicadas por la OEA directamente, sino por las instituciones financieras multilaterales (el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo). Paradójicamente es el propio gobierno de Aristide, acusado de fraude electoral, el que pide a través de su ministro de relaciones exteriores el envío de una misión de la OEA la que es rechazada. En su lugar el Consejo Permanente emite la Resolución 796 que autoriza al Secretario General a realizar “consultas” con el gobierno de Haití y con sectores de la comunidad política.<sup>15</sup> Ante una escalada de violencia,

<sup>14</sup> Véase apartado 1 Resolución 1080.

<sup>15</sup> CP/RES. 786 (1267/01).

crecientes dificultades por parte del gobierno haitiano por mantener la gobernabilidad, y las presiones de CARICOM por restituir la ayuda financiera al gobierno haitiano y por un mayor involucramiento de la OEA y de la comunidad internacional en la resolución de la crisis, la Asamblea General de la OEA emite en junio de 2001 la Resolución 1831 en Apoyo a la Democracia en Haití. Aunque la resolución continúa justificando las acciones de la OEA en el marco de las conclusiones negativas de la misión electoral, se autoriza la participación del Secretario General en los esfuerzos de CARICOM y de otros países interesados para el “fortalecimiento de la democracia en Haití”.<sup>16</sup>

La OEA tampoco activa la Carta Democrática en la controvertida destitución del Presidente Fernando Lugo del Paraguay en Junio del 2012. El episodio será comentado en más detalle más adelante cuando se analicen las intervenciones de las organizaciones sudamericanas que toman un papel protagónico en esta crisis. En el caso de la OEA, el secretario general no duda en catalogar la destitución negativamente:

“Son ya varias las ocasiones en que en algunos países, con apego a la letra escrita de la ley, se violan principios democráticos que deben tener vigencia universal”.<sup>17</sup>

Sin embargo, la OEA no cataloga la destitución como un “acto inconstitucional” y, por ende, no se invoca la Carta Democrática y la organización hemisférica juega en definitiva un rol secundario en el manejo de la crisis.<sup>18</sup>

### 3.2.2 Verificación y evaluación

La OEA ha conformado misiones en todos los casos en los cuales se ha invocado la Carta Democrática normalmente bajo la conducción del Secretario General o de un enviado especial cuando éste no puede liderar la misión personalmente. La Resolución 1080 no dice nada respecto a estas misiones dejando implícitamente su conformación y objetivos a la discrecionalidad del Consejo Permanente. La Carta Democrática tampoco avanza mucho más en la definición de las misiones. En el Artículo 18, la Carta establece que el Secretario General o el Consejo Permanente, con el consentimiento del gobierno afectado, podrán disponer de visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. Este es el marco de lo que se podrían denominar misiones investigadoras o *fact finding*. El Artículo 20 estipula que el Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluido los

16 AG/RES. 1831 (XXXI-O/01). Mediante esta resolución se crea el Grupo de Amigos de Haití.

17 [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-229/12](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-229/12) (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

18 El secretario general José Miguel Insulza habla incluso de actos ilegales, aunque no inconstitucionales, y sostiene que hay una peligrosa tendencia a que este tipo de actos camuflados de constitucionalidad, pueda repetirse en la región, ver [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-229/12](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-229/12) (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática. Este se puede considerar el marco de misiones mediadoras.

En algunos casos la Secretaría General de la OEA ha enviado misiones aun sin haberse invocado la Carta Democrática. Tal fue el caso de los hechos de violencia orientados a desestabilizar el gobierno del Presidente Evo Morales en 2008 y que culminan con la masacre de Pando. A pesar de que la Carta no es activada, el Secretario General y el Encargado de Asuntos Políticos de la OEA viajan como enviados especiales a La Paz a petición del propio gobierno de Morales y en colaboración con una misión de UNASUR (OEA 2011: 97). Algo similar ocurre el 2012 ante la destitución del Presidente Fernando Lugo. El Secretario General viaja a Asunción en una misión de carácter informal sin el amparo de la Carta o de alguna resolución, sino por la propuesta del Presidente del Consejo Permanente y por el mandato general de la Carta de la OEA.<sup>19</sup>

El análisis transversal de los casos muestra que la conformación de las misiones sigue un laxo criterio de representatividad incluyendo distintos representantes diplomáticos de países del hemisferio bajo el liderazgo del secretario general o de algún enviado especial del secretario. El caso arriba mencionado de Paraguay es interesante a ese respecto pues es la primera vez que el Secretario General de la OEA intenta conformar una misión bajo un estricto criterio de representatividad de cada una de las sub-regiones que conforman el hemisferio.<sup>20</sup> Es posible inferir que la decisión obedece a que Paraguay es miembro además de la OEA, de MERCOSUR y de UNASUR y que ambas organizaciones sub-regionales demuestran interés en intervenir en lo que juzgan – como se verá más abajo – la destitución inconstitucional de un Presidente electo. El intento sin embargo fracasa, y la misión de la OEA asume objetivos puramente informativos y es conformada por representantes de los Estados Unidos, Canadá, Honduras, México y Haití.<sup>21</sup>

La mayoría de los casos analizados muestra que las interacciones entre las misiones de la OEA y las partes involucradas son normalmente positivas. De acuerdo a lo estipulado en la Carta, son misiones que buscan desempeñar los buenos oficios, y que suelen agotar los mecanismos diplomáticos y la búsqueda del diálogo nacional antes de tomar medidas de carácter coercitivo. Una actividad recurrente de las misiones es advertir a los infractores del orden democrático de las consecuencias que sus acciones pueden traer a nivel diplomático y económico. No obstante, hay casos en los cuales las misiones son rechazadas por alguna de las partes. Luego del golpe de estado en contra de Aristide el 29 de febrero de 2004, y luego de cuatro años de “diplomacia consultiva”, la OEA

19 [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-234/12](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-234/12) (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

20 [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-234/12](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-234/12) (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

21 [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-243/12](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-243/12) (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

enfrenta serios problemas para poder garantizar el trabajo de sus misiones en Haití, delegando de facto la iniciativa al Consejo de Seguridad de la ONU. De modo similar, el gobierno de facto de Honduras asume una postura hostil al rol mediador de la OEA especialmente luego de la suspensión del país por parte de la organización (Vicente 2009). El 22 de septiembre de 2009, se impide el aterrizaje en Tegucigalpa de una misión de la OEA encabezada por el secretario general por orden expresa del gobierno de facto lo que desencadena una condena generalizada de la comunidad internacional.<sup>22</sup>

### 3.2.3 Sanciones

Cuando las gestiones diplomáticas resultan ser infructuosas y no se consigue restituir el orden democrático, el Artículo 21 de la Carta Democrática estipula la suspensión del estado del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los estados miembros. Como se dijo en el Capítulo 2, la Carta Democrática de la OEA no provee otras sanciones además de la suspensión la cual se ha aplicado tan sólo una vez en el período bajo estudio, en el caso del golpe de estado en Honduras en 2009. La Resolución AG/RES.2 (XXXVII-E/09) por la cual se aplica el Artículo 21 de la Carta Democrática alienta además a los estados miembros y a las organizaciones internacionales a que revisen sus relaciones con la República de Honduras durante el período de las gestiones diplomáticas para la restauración de la democracia y el estado de derecho en la República de Honduras y la restitución del Presidente José Manuel Zelaya.

La efectividad de las sanciones merece ciertos comentarios. En primer lugar, el objetivo de la OEA de reponer al Presidente Zelaya en el gobierno no se logra cumplir a pesar de las gestiones y sanciones. Al conflicto se le pone fin tras las gestiones bilaterales de una misión de los EEUU encabezada por el Subsecretario para Asuntos Hemisféricos, Thomas Shannon, y con la conformación de un Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional, y con un salvoconducto que permite a Zelaya salir de la Embajada de Brasil en Tegucigalpa donde se encontraba, por casi ocho meses, asilado. Por otra parte los efectos de las sanciones estuvieron lejos de ser inmediatos. La suspensión de Honduras rompió en canal de comunicación entre la OEA y el gobierno de facto, y las gestiones diplomáticas se debieron efectuar por fuera, primero a través de la iniciativa del Expresidente de Costa Rica, Ricardo Arias, y luego en el contexto de diálogo de Guaymuras.<sup>23</sup> De acuerdo al Artículo 22 de la Carta Democrática cualquier estado miembro o el secretario general puede proponer a la Asamblea General el levantamiento de la suspensión, una vez que

22 [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-312/09](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-312/09) (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

23 <http://www.abc.es/20110601/internacional/rc-honduras-regresa-201106011917.html> (fecha de consulta 1er de agosto de 2015). [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-020/10](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-020/10), (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

se haya superado la situación que la motivó. En el caso de Honduras, esto ocurre el 12 de mayo de 2010 cuando el vicepresidente y el canciller de Panamá hacen un llamado para abrir el debate acerca de la reincorporación de Honduras, lo que se efectúa finalmente en mayo de 2011 por 32 votos a favor y un voto en contra de Ecuador.

Es interesante destacar que en algunos casos la OEA ha incurrido en sanciones económicas y diplomáticas no obstante los MPD formales de la OEA no lo contemplan. En el caso del primer golpe de estado contra el Presidente Aristide en 1991, el Consejo Permanente emite una Resolución *ad hoc* que recomienda a los estados miembros que consideren sanciones diplomáticas y económicas en contra de Haití. La recomendación es aceptada por los miembros de la OEA, aunque Estados Unidos se muestra dubitativo en su aplicación lo que, a juicio de ciertos analistas, se debe a la imagen negativa que el gobierno norteamericano tenía de Aristide (Schnably 2000: 169-196).

### 3.3. CAN, MERCOSUR y UNASUR

América del Sur cuenta con tres organizaciones regionales – CAN, MERCOSUR y UNASUR – que, como se vio en el Capítulo 2, han desarrollado sus propios MPD. El Protocolo adicional del Compromiso de CAN con la Democracia y el Protocolo de Ushuaia del Compromiso con la democracia del MERCOSUR, datan de 1998. En el caso del MERCOSUR, el Protocolo de Ushuaia es reemplazado en 2011 por el Protocolo de Montevideo, también conocido por Ushuaia II que, sin embargo no ha sido ratificado. UNASUR, por su parte, adopta el Protocolo adicional sobre el compromiso democrático en 2010, el cuál es ratificado por nueve de los doce parlamentos nacionales en 2014.

El análisis transversal de los casos muestra, como tendencia general, un creciente protagonismo de las organizaciones sub-regionales sudamericanas hasta cierto punto en desmedro del rol ejercido por la OEA. Así por ejemplo, en los intentos de desestabilización del gobierno de Evo Morales en Bolivia (2008), la OEA se ve en la necesidad de actuar coordinadamente con UNASUR en una misión especial, por expresa petición del Presidente Morales. Posteriormente en Paraguay en 2012, son MERCOSUR y UNASUR quienes invocan sus respectivas cláusulas democráticas mientras el Secretario General de la OEA ejerce sus buenos oficios sin implementar la Carta Democrática. Por último, la OEA ha sido marginada del manejo de la crisis en Venezuela luego del cuestionamiento de las elecciones que llevan al poder a Nicolás Maduro (abril 2013), y es la UNASUR quien asume el rol protagónico en la mediación entre las partes. El horizonte temporal no es lo suficientemente amplio para formarse un juicio definitivo acerca de si la OEA cederá el manejo de las crisis democráticas en Sudamérica a las organizaciones sub-regionales o si, por el contrario, recuperará un rol más protagónico.

El creciente protagonismo de las organizaciones sudamericanas no ha sido, sin embargo, homogéneo en las tres organizaciones. Aunque los MPD de CAN y MERCOSUR fueron formalizados de manera contemporánea en 1998, CAN no ha implementado en ninguna ocasión su cláusula democrática y en general se ha limitado a la emisión de declaraciones, y en algunos casos a medidas de apoyo *ex post* una vez que la fase aguda de la crisis ha sido superada. MERCOSUR en cambio ejerció una acción proactiva en las tres crisis que afectaron Paraguay, llegando a suspender a este estado de sus derechos de participación luego de la destitución del Presidente Lugo en junio de 2012. UNASUR, una organización regional mucho más joven y cuya cláusula democrática fue adoptada en 2010 y ratificada en 2014, ha tenido una participación activa en la crisis en Bolivia (2008), durante el intento de golpe en Ecuador (2010), implementó la medida de suspensión de Paraguay (2012) y ha sido el principal actor internacional en la mediación de la crisis en Venezuela (2013-2015).

### 3.3.1 La activación

El análisis transversal de los casos de intervenciones en Sudamérica muestra también dos tendencias generales que vale la pena destacar. La primera de ellas es el alto nivel de discrecionalidad del que gozan los jefes de gobierno de los estados miembros. Como se vio en el caso de la OEA, también la organización hemisférica está sujeta a la dinámica intergubernamental que puede inhibir su accionar. Sin embargo, en el caso de MERCOSUR y UNASUR la discrecionalidad de los presidentes se traduce en una mayor innovación por fuera de los procedimientos estipulados en sus respectivos textos jurídicos. La segunda tendencia que llama la atención es que MERCOSUR y UNASUR muestran una mayor proactividad interviniendo en casos controvertidos en los cuáles la OEA ha adoptado una posición mucho más reticente como ha sido ya descrito más arriba.

Empezando por la discrecionalidad en el seguimiento de los procedimientos de activación, vale recordar que el procedimiento de activación de los MPD de CAN, MERCOSUR y UNASUR confiere exclusivamente a los Jefes de Estado (CAN, MERCOSUR y UNASUR) o en su defecto al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (UNASUR, MERCOSUR) la capacidad de activar las acciones establecidas.<sup>24</sup> Esto contrasta con la OEA, donde la Secretaría General tiene también la capacidad de activar los mecanismos. El Protocolo democrático de UNASUR, así como el Protocolo de Montevideo (Ushuaia II) de MERCOSUR – cuyos textos presentan extraordinarias semejanzas – confieren también al estado afectado la capacidad de activar los mecanismos pudiendo éste solicitar a los Presidentes de los demás gobiernos o, en su defecto, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores

<sup>24</sup> Protocolo Adicional "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia", Art.3; Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, Art.2; Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II), Art. 2.

colaboración para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.<sup>25</sup> En este sentido el Protocolo de Montevideo (Ushuaia II) es un poco más específico en el procedimiento de activación que el original Protocolo de Ushuaia de 1998.<sup>26</sup>

Ni el MERCOSUR ni la UNASUR prevén que un “tercer Estado” pueda activar los mecanismos – convocando a una reunión de ministros, por ejemplo –. CAN deja este procedimiento en cierta ambigüedad en el Artículo 3 del Protocolo democrático que estipula que “Ante acontecimientos que puedan ser considerados como ruptura del orden democrático en un País Miembro, los demás Países Miembros de la Comunidad Andina realizarán consultas entre sí y, de ser posible, con el país afectado para examinar la naturaleza de los mismos” (ver Capítulo 2).

La discrecionalidad en el apego a los procedimientos se observa en varios casos. Por ejemplo, en el caso del intento de golpe de estado de 1996 y del magnicidio de 1999 en Paraguay, es el ejecutivo brasileiro quien ejerce la vocería del MERCOSUR y anuncia las medidas que el bloque tomará respecto al país mediterráneo. En 1996, es el embajador de Brasil en Asunción quien anuncia al general Oviedo las medidas que Brasil, MERCOSUR y la comunidad internacional adoptarán en caso que no se respete el mandato del presidente electo Juan Carlos Wasmosy. El evidente carácter bilateral que toma la intervención de MERCOSUR en aquél episodio se puede explicar por el hecho de que la organización aún no adoptaba una cláusula democrática. Sin embargo, el procedimiento bilateral se repite tres años más tarde luego de conocerse el magnicidio del vicepresidente Luís María Argaña, aun cuando el Protocolo de Ushuaia ya había sido adoptado. En este caso es nuevamente la Presidencia de Fernando Henrique Cardoso que asume la vocería del MERCOSUR y advierte al gobierno de Raúl Cubas las consecuencias de un alejamiento del orden constitucional.

La activación del Protocolo de Ushuaia en el caso de la destitución del Presidente Fernando Lugo el 22 de junio del 2012 tampoco sigue explícitamente lo estipulado en el propio Protocolo. Los Jefes de Estado del MERCOSUR condenan el mismo día 22 la destitución del Presidente Lugo efectuada a través de un proceso político. Dos días más tarde, los Jefes de Estado de MERCOSUR (incluyendo los países asociados Bolivia y Chile) declaran la suspensión de Paraguay en una declaración que no esclarece el lugar de la reunión en la que esta decisión fue adoptada (Paz 2012).

A pesar de que CAN no ha nunca implementado su Protocolo democrático, sí ha tomado acciones respecto a los episodios que han afectado alguno de sus estados miembros.

25 Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, Art.6; Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II), Art. 4.

26 El original Protocolo de Ushuaia en su Artículo 4 establecía que “En caso de ruptura del orden democrático en un estado parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado”.

Estas acciones no se han activado de acuerdo al procedimiento definido en el Artículo 3 del Protocolo. Así por ejemplo, CAN sólo se pronuncia respecto a la destitución del Presidente de Ecuador Lucio Gutiérrez dos semanas más tarde de que ésta se hubiese producido. En esa ocasión es el Secretario General de CAN quien visita Ecuador invitado por el Presidente interino Alfredo Palacios para que participe en el establecimiento de las mesas de diálogo político y concertación. El Presidente interino también invita a la Secretaría General a participar como veedora en el proceso de designación de una nueva Corte Suprema del Ecuador. En el caso de la destitución del Presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada, es nuevamente el secretario general de CAN quien toma la iniciativa y envía un comunicado de apoyo al Presidente. En dicho comunicado, el secretario general cita el Protocolo democrático, sin incurrir en una invocación oficial. En otras situaciones CAN asume un rol secundario delegando a otros actores el rol de mediación. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso del golpe de estado en contra del Presidente Hugo Chávez en 2002 donde CAN delega las gestiones diplomáticas a la OEA. Cabe recordar que en aquel momento el Protocolo democrático había ya sido adoptado pero aún no ratificado. CAN también está ausente de la mediación entre el gobierno de Evo Morales y la oposición luego de la masacre de Pando en 2008. Mientras UNASUR asume un rol prioritario, CAN se limita a emitir un comunicado *ex post* felicitando al presidente Morales por el acuerdo nacional alcanzado. Las acciones de CAN se limitan también a una declaración en el caso del intento de golpe de estado contra el Presidente Correa en 2010.<sup>27</sup>

UNASUR, la más reciente de las organizaciones regionales sudamericanas, ha tenido una participación activa en todas las crisis políticas ocurridas con posterioridad a su creación en 2008. Sin embargo, es importante reiterar que el Protocolo Democrático es adoptado sólo en 2010 y ratificado por los parlamentos nacionales en 2014. En otras palabras, las intervenciones de UNASUR se han realizado por fuera del marco de su cláusula democrática. En el caso de la masacre de Pando en Bolivia en septiembre 2008, la Presidenta Pro Tempore, Michelle Bachelet, convoca al resto de los Jefes de Estado para reunirse en Santiago a examinar los hechos ocurridos en Pando. En aquella reunión extraordinaria se emite la Declaración de La Moneda que inaugura UNASUR – hasta el momento un mecanismo de coordinación de políticas públicas - como un mecanismo de protección democrática y concertación política. Durante el intento de golpe en Ecuador en septiembre de 2010, el propio presidente Rafael Correa ejercía el cargo de Presidente Pro Tempore de UNASUR. Debido a ello, es el secretario general de UNASUR – el expresidente Néstor Kirchner – y la Presidenta de Argentina – Cristina Fernández de Kirchner – quiénes conjuntamente citan a una reunión extraordinaria en Buenos Aires para afrontar la situación.

---

27 <http://www.comunidadandina.org/webcan/Prensa.aspx?id=3314&accion=detalle&cat=NP&title=comunicado-de-prensa-de-la-secretaria-general-de-la-can-sobre-la-situacion-del-ecuador> (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).



El caso de la destitución de Fernando Lugo es también ilustrativo de la discrecionalidad intergubernamental pues, a pesar de que el protocolo democrático no había aún sido ratificado, los Jefes de Estado de UNASUR suspenden a Paraguay de sus derechos de membresía. El mismo día en que la cámara de diputados de Paraguay vota la destitución del Presidente, los Jefes de Estado de UNASUR se reúnen de forma extraordinaria en Río de Janeiro, donde se encontraban asistiendo a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, y acuerdan enviar una misión investigadora a Asunción.

UNASUR ha sido el único actor internacional actuando como mediador entre el gobierno del Presidente Nicolás Maduro y los sectores de la oposición que cuestionan los resultados de la elección de abril de 2013 y que luego acusan al gobierno de cometer violaciones de derechos políticos y civiles de militantes y líderes de la oposición. Las acciones de UNASUR que incluyen el envío de varias misiones conformadas por cancilleres del bloque así como por el Secretario General han sido implementadas sin una invocación oficial del Protocolo democrático. Es el Consejo de Jefes de Estado el que primero reconoce y apoya al gobierno de Nicolás Maduro al día siguiente de conocerse los resultados electorales, y quien designa una primera misión para acompañar las investigaciones de los hechos violentos que ocurren una vez finalizados los comicios (Closa y Palestini 2015).

Las organizaciones sudamericanas, fundamentalmente MERCOSUR y UNASUR, se han mostrado más proactivas que la OEA (y para estos efectos, CAN) interviniendo en casos que contienen un cierto grado de ambigüedad. A través de estas acciones, MERCOSUR y UNASUR han contribuido a ampliar el rango de los episodios en los que cabe implementar medidas de protección democrática. En el caso de Bolivia 2008 la justificación que los Jefes de Estado de UNASUR dan para actuar, incluye un nuevo elemento hasta ahora no presente en anteriores intervenciones: el riesgo de secesión. En la Declaración de La Moneda se declara explícitamente que los países sudamericanos no aceptarán ninguna ruptura del orden institucional en Bolivia, ni proceso que implique su desmembramiento territorial. Esto genera un antecedente interesante pues por primera vez en las últimas dos décadas, la región se enfrentaba a un caso de potencial secesión territorial.

El caso de la destitución del Presidente Lugo es también ilustrativo. La destitución del Presidente de la República a través de un juicio político está consagrado en la constitución paraguaya por lo que en estricto rigor no es posible calificarlo de una ruptura al orden constitucional. Los Jefes de Estado de MERCOSUR y de UNASUR justifican, por tanto, la intervención en el no respeto al derecho del debido proceso cuya evidencia es la falta de un adecuado plazo para que el Presidente Lugo pudiese preparar su defensa. Sin entrar aquí al debate acerca de si esta falta cualifica la destitución como “una ruptura al orden democrático institucional” o no, es interesante enfatizar que en este episodio los actores políticos agregan un nuevo elemento para justificar la intervención de una

organización regional sobre un estado miembro, a saber, la violación a un derecho político, lo cual ampliaría ostensiblemente el campo de implementación de los MPD por parte de organizaciones regionales.

### 3.3.2 Verificación y evaluación

Cabe destacar que ni el Protocolo de Ushuaia de 1998, ni el Protocolo de Compromiso Democrático de CAN estipulan la creación de misiones especiales. Para el caso del MERCOSUR, el Protocolo de Montevideo (Ushuaia II), aprobado en diciembre de 2011 y a la fecha no ratificado por los parlamentos nacionales, estipula en su Artículo 5 la constitución de comisiones de apoyo, cooperación y asistencia técnica y especializada a la parte afectada y comisiones abiertas para acompañar los trabajos de mesas de diálogo entre los actores políticos, sociales y económicos de la parte afectada.

Sólo existe registro de una misión enviada por CAN en el episodio de destitución del Presidente Lucio Gutiérrez en abril de 2005. La misión actúa, sin embargo, *ex post* cuando el propio Presidente interino, Alfredo Palacios, invita a la Secretaría General de CAN a participar en el establecimiento de mesas de diálogo y a actuar como veedora en el proceso de designación de una nueva Corte Suprema de Justicia. Esta misión es autorizada por el Consejo de Cancilleres de CAN al día siguiente desde una reunión celebrada en Luxemburgo.<sup>28</sup>

MERCOSUR no ha hecho uso de misiones. En el caso de la amenaza de golpe de estado en Paraguay en 1996, es la Embajada de Brasil la que actúa informando a la presidencia brasileña, y advirtiendo al gobierno de facto de las posibles sanciones que MERCOSUR podría contemplar. Los cancilleres de Argentina, Brasil y Uruguay viajan a asunción en una misión organizada por el secretario general de la OEA, por lo que no es exacto atribuir la acción al MERCOSUR.

UNASUR, en cambio, presenta en su breve historia varias misiones especiales. El Protocolo Democrático contempla la conformación de misiones de un modo lato. Su Artículo 5 estipula que conjuntamente con la adopción de sanciones (definidas en el Artículo 4), el Consejo de Jefes de Estado o, en su defecto, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores interpondrán sus buenos oficios y realizarán gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado. Llama la atención que las misiones son formalmente definidas de modo “simultáneo”

28 <http://www.comunidadandina.org/webcan/Prensa.aspx?id=1680&accion=detalle&cat=NP&title=acordaran-condiciones-para-veeduria-andina-eneleccion-de-nueva-corte-suprema-de-ecuador> (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

a la adopción de sanciones; no existe, por tanto, la figura de la misión investigadora o *fact finding* cuyo propósito es informar a los órganos ejecutivos *ex ante* la adopción de cualquier medida ulterior como por ejemplo sanciones.

En el caso de Bolivia y la masacre de Pando, UNASUR crea dos misiones. Mediante la Declaración de la Moneda, el Consejo de Jefes de Estado ordena la creación de una misión con el objetivo de abrir un proceso de diálogo entre el gobierno y la oposición. La Presidenta Pro Tempore de UNASUR, Michelle Bachelet, designa a un emisario especial – el ex canciller chileno Juan Gabriel Valdés – para que lidere esa misión, la que actúa de modo coordinado con los buenos oficios del Secretario General de la OEA – ex ministro del interior chileno, José Miguel Insulza –. Nueve días más tarde, durante una reunión de la Asamblea General de la ONU, el Presidente Boliviano Evo Morales pide a los Presidentes sudamericanos la conformación de una segunda misión para investigar los hechos ocurridos el 15 de septiembre, liderada por el abogado argentino de derechos humanos Rodolfo Mattarollo, y que se suma así a las labores de la previa misión. En el caso de la destitución del Presidente Lugo, UNASUR envía una misión a Asunción el mismo día de saberse el resultado de la votación del Senado a favor de la salida del presidente. La misión fue conformada por cancilleres y representantes de los estados miembros, junto con el recientemente asumido secretario general, Alí Rodríguez y con el objetivo de conocer *in situ* los acontecimientos.<sup>29</sup>

Después de la intensificación de la violencia y del arresto del líder opositor Leopoldo López en febrero de 2014, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR aprobó la Resolución 02/2014 que crea una “comisión de cancilleres” compuesta por los ministros de relaciones exteriores de Brasil, Colombia y Ecuador y con el objetivo de acompañar, aconsejar y apoyar el diálogo en Venezuela. La Comisión visita en tres ocasiones Caracas, y en la última visita cuenta con la presencia del secretario general de UNASUR, quien adquiere un papel preponderante en la conducción de la mediación de UNASUR.

La interacción entre las misiones de UNASUR y las partes involucradas merece ciertos comentarios. En el caso de Bolivia, la misión de diálogo fue bien recibida por ambas partes. El Presidente Evo Morales agradeció públicamente durante una reunión extraordinaria en el marco de la Asamblea General de la ONU, la acción de la misión de UNASUR que permitió reestablecer el diálogo con la oposición y cambiar el tono de la discusión:

“Ahora cuando nos sentamos a dialogar con la oposición me dicen que no quieren desestabilizar la democracia ni atacar mi investidura presidencial algo que era impensado que dijeran antes de la reunión de UNASUR”.<sup>30</sup>

29 Comunicado de UNASUR sobre la situación Política en Paraguay. COMUNICADO Asunción. 22 junio 2012.

30 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-112209-2008-09-25.html> (fecha de consulta 1er de julio de 2015).

El Informe Final entregado por la misión investigadora liderada por Mattarollo a la Presidenta Pro Tempore, Michelle Bachelet, el 25 de noviembre de 2008, fue sin embargo criticado por amplios sectores de la oposición y otros países como desproljo<sup>31</sup> (ver también Comini 2014).

Las misiones enviadas por UNASUR a Paraguay y a Venezuela han tenido una acogida menos positiva por parte de los opositores a los gobiernos. En el caso de Paraguay, la misión de UNASUR consigue entrar en conversaciones con líderes de la oposición y con el vicepresidente Federico Franco, quien finalmente asume como Presidente interino. Sin embargo, la misión no logra establecer un diálogo entre las partes. Posteriormente con la decisión de suspender a Paraguay de sus derechos de participación, la oposición se torna hostil a la organización. El consejero presidencial del Presidente Lula, Marco Aurélio García se refiere a la misión de UNASUR en estos términos:

“Allá, y después de muchas consultas y tentativas de mediación, no fue difícil constatar que el Senado paraguayo se había transformado en un verdadero tribunal de excepción, insensible a cualquier ponderación. Por medio de un rito sumario y amparado en un documento de extraordinaria inconsistencia factual y jurídica, fue decidida la casación de un presidente electo por el voto popular, sin que a él fuese dado el tiempo necesario para hacer una defensa consistente de su mandato” (García 2012; traducción propia).

Algo similar sucede en el caso venezolano. En sus primeras dos visitas a Caracas, la comisión de cancilleres consigue mantener un canal de conversación con la oposición. Sin embargo, la falta de receptividad a las demandas de la oposición fundamentalmente en cuanto a las detenciones supuestamente arbitrarias de líderes políticos, la misión y, para estos efectos, UNASUR en su conjunto pierden legitimidad entre los sectores de la oposición. Las actuaciones del Secretario General en directo apoyo al gobierno electo contribuyen a la fractura de la comunicación entre UNASUR y la oposición al Presidente Maduro.

### 3.3.3 Sanciones

Como se analizó en el Capítulo 2 las cláusulas democráticas de CAN (Artículo 4) y UNASUR (Artículo 4) contemplan sanciones. En el caso del MERCOSUR, el Protocolo de Ushuaia no define sanciones, pero sí lo hace el Protocolo de Montevideo (Ushuaia II) en su Artículo 6.

<sup>31</sup> <http://www.emol.com/noticias/nacional/2008/11/25/332402/bachelet-recibe-informe-sobre-matanza-en-bolivia.html> y <http://www.emol.com/noticias/internacional/2009/03/13/348757/senado-boliviano-pide-a-michelle-bachelet-revisar-el-informe-de-unasur-sobre-pando.html> (fecha de consulta 1er de julio de 2015).

En los casos analizados de crisis democráticas, solamente la destitución del Presidente Lugo ha llevado a que MERCOSUR y UNASUR aplicasen sanciones, específicamente la suspensión de los derechos de participación. Los Jefes de Estado de MERCOSUR (incluidos los países asociados, Bolivia y Chile) deciden la suspensión de Paraguay el 24 de junio de 2012, a tres días haberse conocido la destitución del Presidente Lugo. Esta decisión se formaliza en la Cumbre del MERCOSUR en Mendoza el 29 de Junio de 2012, sobre la base del Protocolo de Ushuaia y del Protocolo de Montevideo. De acuerdo a lo narrado por Marco Aurélio García, el gobierno brasileiro abogó por que no se aplicaran sanciones económicas a Paraguay bajo el entendido que las sanciones económicas golpean más a la población civil que a los gobiernos (García 2012), y en efecto de acuerdo a la “Decisión de Suspensión”, los estados partes de MERCOSUR garantizan la continuidad de los proyectos relativos a Paraguay en el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) (Decisión de Mendoza, ver en Documentos Oficiales, MERCOSUR).

Es curioso que este documento se haya denominado “Decisión”, pues el único órgano capacitado por el Protocolo de Ouro Preto para emitir decisiones es el Consejo del Mercado Común que incluye los ministros de relaciones exteriores y los ministros de economía. El propio Protocolo de Montevideo es explícito en su Artículo 6 acerca de que la decisión de suspender a un estado parte debe ser establecida en sesión ampliada del Consejo del Mercado Común. La Cumbre Extraordinaria de Mendoza, celebrada entre los tres presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay, no era el tipo de instancia adecuada para decidir una suspensión. Por otra parte, la decisión de suspensión debe ser tomada con posterioridad a las consultas (Protocolo de Ushuaia, Art. 4 y Protocolo de Montevideo, Art. 3), las que en el caso en cuestión no se llevaron a cabo, pues como se dijo en el apartado anterior MERCOSUR no designó ninguna misión, ni tampoco autorizó a la delegación paraguaya a asistir a la reunión de Mendoza para informar a las partes.

En la misma reunión de Mendoza, el recién asumido Secretario General de UNASUR, Alí Rodríguez plantea que Paraguay es así mismo suspendida de UNASUR hasta que se restablezca el ejercicio de la democracia, sin que necesariamente se contemple el retorno de este país al bloque sudamericano una vez concretadas las elecciones presidenciales de 2013. Se plantea que el seguimiento al futuro proceso electoral estaría a cargo del Consejo Electoral de UNASUR, organismo aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para la observación externa de los procesos electorales de los países miembros a fin de garantizar la transparencia democrática (Kersfield 2013).

Un mes más tarde de materializada la suspensión, UNASUR establece un grupo de alto nivel que concluye que la medida de suspensión seguirá vigente hasta la realización de elecciones “equitativas” y “hasta que existiera un respeto a las libertades políticas y a los derechos humanos”. Salomón Lerner, ex Primer Ministro de Perú del gobierno de Ollanta

Humala sostiene que “no era la intención del bloque sudamericano el retorno al gobierno de Fernando Lugo, considerado como un tema interno de Paraguay, sino llevar adelante “un seguimiento político de todos los acontecimientos, puesto que a falta de ocho meses para el proceso electoral existe una ruptura democrática” (Kersfield 2013: 204). La única organización regional que no suspende a Paraguay, es por tanto la OEA.

### 3.4. SICA y CARICOM

Es el turno de revisar las acciones de las organizaciones de Centroamérica (SICA) y del Caribe (CARICOM). Tiene sentido agrupar estas dos organizaciones no sólo por el hecho de compartir una misma zona geográfica y de seguridad, sino también porque ambas mantienen un diálogo de cooperación institucionalizado (Ugell 2000; Berry 2005). En el caso de SICA, el compromiso con la democracia se encuentra establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD) que fue concebido como un instrumento complementario al Protocolo de Tegucigalpa y firmado por los seis gobiernos centroamericanos el 15 de diciembre de 1995 en Honduras. El TMSD se puede entender como un resultado formalizado de los acuerdos y el proceso de Esquipulas, que facilitó los acuerdos de paz en el Salvador (1992) y en Guatemala (1996), así como en Nicaragua (1989) a través de elecciones que permiten la alternancia política en Nicaragua (1990) y que en su conjunto dieron paso a la integración y pacificación de la región. De este modo, el TMSD busca reemplazar la vieja doctrina de seguridad nacional representada por el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA). Los objetivos del TMSD son la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, así como el diseño de un nuevo modelo de seguridad regional (ver Capítulo 2; ver también Ugell 2000).

En el caso de CARICOM el compromiso con la democracia está consagrado en la Carta de la Sociedad Civil adoptada en la Octava Reunión de la Conferencia de Jefes de Gobierno en febrero de 1997. Como se dijo en el Capítulo dos, la Carta de la Sociedad Civil no tiene fuerza vinculante, siendo un caso de *soft law*. Su alcance va mucho más allá de la protección a la democracia incluyendo la protección de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales (Carta de la Sociedad Civil, Art. 6 y Art. 17).

#### 3.4.1 La activación

Como se ha descrito en el Capítulo 2 del Informe, los instrumentos jurídicos sobre los que basan los MPD de SICA y CARICOM adolecen de ambigüedad y de una baja precisión en los procedimientos. Tanto el TMSD, en el caso de SICA, como la Carta de la Sociedad Civil,

en el caso de CARICOM son más bien marcos normativos generales poco operacionales en sus instrumentos específicos de protección democrática. Esta característica se pone de manifiesto al analizar los casos en los que las dos organizaciones han intervenido. En líneas generales se puede decir que las intervenciones de SICA y CARICOM se caracterizan por un bajo soporte jurídico-legal, siendo definidas *ad hoc* dependiendo del caso.

La Carta de la Sociedad Civil de CARICOM no contempla un procedimiento específico de activación en caso de una ruptura democrática. Sin embargo, su Artículo 25 provee un procedimiento de escrutinio permanente según el cual los estados deben entregar informes periódicos a la Secretaría General acerca del cumplimiento e implementación de las cláusulas de la Carta. Un Comité Nacional es el encargado de recibir acusaciones de violaciones o incumplimientos de las cláusulas de la Carta.

A pesar de la ambigüedad en los procedimientos a los que se hacía alusión, CARICOM tuvo un papel de primer orden durante la crisis de Haití que se inicia con el cuestionamiento de las elecciones parlamentarias de mayo de 2000 y que continúan hasta la destitución forzosa del Presidente Jean Bertrand Aristide el 29 de febrero de 2004. Cabe destacar que Haití es aceptado como miembro de CARICOM el 2 de julio de 2000, a poco más de un mes de que tuvieran lugar las cuestionadas elecciones. Ya en agosto CARICOM emite una Declaración instando a la OEA a enviar una misión para buscar opciones de salida a la crisis política. Desde ese momento, CARICOM asume una clara posición de defensa del gobierno electo de Haití que contrasta con la posición relucante asumida por la OEA y a la posición contraria al gobierno de Aristide asumida tanto por el gobierno de los EEUU como por las instituciones financieras multilaterales. En efecto, CARICOM insta en sus declaraciones a apoyar al gobierno de Aristide para implementar las próximas elecciones y traer calma a la población, al mismo tiempo que insta al Banco Mundial y al BID a reactivar la cooperación financiera con Haití.<sup>32</sup>

Tres días luego de la salida forzada del Presidente Aristide, la Conferencia de Jefes de Estado se reúne en una sesión extraordinaria y se invoca la Carta de la Sociedad Civil. La declaración emitida desconoce la legitimidad de las fuerzas rebeldes haitianas y expresa una clara preocupación acerca de la transición no-democrática en Haití<sup>33</sup>, y la voluntad de brindar asilo al Presidente Aristide en Jamaica, lo cual desencadena la reacción del gobierno de facto haitiano que congela las relaciones con CARICOM. De modo paralelo, CARICOM redobla la presión sobre la ONU y sobre la OEA para invocar el Artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana.

32 [http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres151\\_02.jsp](http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres151_02.jsp) y [http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres22\\_04.jsp](http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres22_04.jsp) (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

33 [http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres22\\_04.jsp](http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres22_04.jsp) (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

La justificación de la posición tomada por CARICOM se puede reconstruir a partir de las declaraciones y discursos oficiales. En un discurso sostenido ante el Consejo de Seguridad de la ONU, la Presidenta del Consejo de Relaciones Exteriores y Comunitarias, la Honorable Billie Miller de Barbados sostiene que CARICOM ha estado involucrada en Haití con anterioridad a la destitución de Aristide con tres objetivos: estabilizar la situación política mediante *power sharing*, prevenir la práctica tradicional en Haití de destituir presidentes electos con el fin de resolver conflictos políticos, y ayudar a los haitianos a encontrar una solución política pacífica que preserve el estado de derecho y asegure la continuidad constitucional. En la misma declaración, la Honorable enfatiza que para países pequeños como los caribeños el respeto de los principios democráticos es esencial para la propia seguridad<sup>34</sup>. Es esta identidad de estados pequeños lo que puede explicar la acción decidida y altamente consensuada que CARICOM adopta para respaldar a Aristide, en contraste con la posición reluctante de la OEA.

SICA tuvo una participación relevante en el caso de golpe “institucional” en Nicaragua. Esto a pesar del hecho que, como se abordó en el Capítulo 2, el TMSD es más bien lacónico en lo referente a mecanismos de protección de la democracia. Vale la pena recordar que la protección a la democracia – como principio jurídico- se encuentra de algún modo dispersa en el amplio marco normativo de la “seguridad democrática” que informa el espíritu y contenido del tratado y cuyo amplio alcance responde a la alta cantidad de desafíos en materia de seguridad que enfrenta la región centroamericana. Así por ejemplo, el Artículo 8 que trata sobre el fortalecimiento de la democracia no establece ningún mecanismo “activo” en caso de ruptura del orden democrático, sino que consagra la obligación “pasiva” de abstenerse a prestar apoyo político, militar, financiero o de cualquier otra índole a individuos, agrupaciones, fuerzas irregulares o bandas armadas que atenten contra la unidad y el orden del estado o propugnen el derrocamiento o la desestabilización del Gobierno democráticamente electo de otra de Las Partes (TMCD, Artículo 8).

En el caso de Nicaragua, fue el propio Presidente Enrique Bolaños quién contactó a los Jefes de Estado de SICA a nueve días de la presentación de cargos en su contra por parte de la Contraloría. En una reunión extraordinaria, Bolaños explica a los Jefes de Estado su visión de los acontecimientos culpabilizando a los líderes de oposición – Arnoldo Alemán y Daniel Ortega – de intento de desestabilización. A continuación, SICA solicita a la OEA la invocación de la Carta Democrática bajo el argumento, dado por el Presidente Pro Tempore, que SICA estaría consciente “de la responsabilidad de preservar el orden democrático en la región. [...] Creemos que Bolaños es una persona honesta y muy responsable”. El Presidente de Guatemala, Oscar Berger agrega “porque sabemos que en el ámbito político hay instituciones que encuentran un caldo de cultivo

<sup>34</sup> [http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres19\\_05.jsp](http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres19_05.jsp) (fecha de consulta 1er de Agosto de 2015).



para debilitar la institucionalidad”.<sup>35</sup> Como se vio más arriba en el acápite sobre la OEA, la organización hemisférica responde positivamente a la solicitud de SICA. Cabe destacar el cuestionamiento del líder sandinista y ex Presidente Daniel Ortega a SICA: que “cada presidente en Centroamérica tiene que buscar cómo poner su barba en remojo, porque se habla de corrupción en Costa Rica, en Guatemala, en Honduras, en El Salvador, en todas partes, entonces, con qué autoridad vienen a respaldar esos presidentes a Bolaños”.<sup>36</sup>

El apoyo de SICA al Presidente Bolaños prosigue luego que la Corte Centroamericana de Justicia emite un fallo según el cual las reformas constitucionales y otras leyes aprobadas por Asamblea Nacional de Nicaragua vulneran el derecho público y el Estado de derecho.<sup>37</sup> Los Jefes de Estado de SICA acuerdan renovar el respaldo al Presidente Bolaños y, acogiendo el principal argumento jurídico de la Corte Centroamericana de Justicia, reiteran que no es posible alterar, aún con reformas legislativas, el principio de la separación, balance e independencia de los poderes de estado, elemento esencial de las democracias representativas y de los valores que sustentan SICA y el Sistema Interamericano (ver documentos oficiales SICA). Cabe señalar que, a diferencia del caso contemporáneo de Haití donde el apoyo de CARICOM al Presidente Aristide contrasta con la reticencia de la OEA, en el caso de Nicaragua, la OEA y SICA mantienen una posición idéntica de apoyo al Presidente Bolaños que finalmente concluye positivamente con la consecución de un “acuerdo nacional” en octubre de 2005 entre el ejecutivo y la Asamblea Nacional.<sup>38</sup>

SICA también actúa de modo coordinado con la OEA en el caso del golpe de estado en Honduras. El día 25 de junio, mismo día en que el las instituciones judiciales de Honduras emiten un requerimiento fiscal, incluyendo el allanamiento y arresto, en contra de Manuel Zelaya, representantes oficiales de SICA, de la OEA y de la Alianza Bolivariana (ALBA) efectúan consultas con autoridades de Honduras para prevenir un pronunciamiento de las Fuerzas Armadas<sup>39</sup> (Vicente 2009). Tres días luego de concretada la destitución de Zelaya y su traslado forzoso a Costa Rica, SICA suspende a Honduras de sus derechos de participación.

No es posible contrastar las justificaciones dadas por los actores de SICA a sus actuaciones tanto en Nicaragua como en Honduras, con los instrumentos jurídicos

35 <http://www.laprensa.com.ni/2004/10/17/nacionales/948599-respaldo-regional-a-bolaos> (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

36 <http://www.eluniverso.com/2004/10/19/0001/14/74904F7A7BF446B38CAD8E5D0249AD83.html> (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

37 [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-004/05](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-004/05) (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

38 [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-249/05](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-249/05) (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

39 [http://elpais.com/diario/2009/06/28/internacional/1246140003\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/06/28/internacional/1246140003_850215.html) (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

de la organización pues, como se ha dicho, el TMSD no explicita procedimientos de activación en caso de rupturas democráticas. La ausencia de estos procedimientos no impide, empero, que SICA implemente sanciones en contra de Honduras, que incluyen la suspensión y sanciones económicas. El razonamiento de los actores políticos de SICA queda, por tanto, desprovisto de bases legales. Durante la reunión en la que se decide aplicar sanciones económicas a Honduras, el Presidente de Guatemala, Álvaro Colom, expresa que “debe haber un reordenamiento de los poderes del Estado en Honduras”, mientras el Presidente de El Salvador, Mauricio Funes, sostiene que “los países deben implementar medidas diplomáticas como retirar a sus Embajadores de Honduras” y expulsar a este país de todos los organismos nacionales e internacionales al igual que aislar al país de los organismos de integración.<sup>40</sup> Por adecuadas que puedan ser estas opiniones ante lo que resulta ser una flagrante interrupción de un mandato constitucional, en ausencia de una cláusula democrática y de procedimientos formales, estas opiniones difícilmente constituyen base legal suficiente para la aplicación de sanciones.

### 3.4.2 Verificación y evaluación

Tras la salida forzosa del Presidente Aristide, CARICOM toma una posición activa conformando el *Core Group of Prime Ministers*, designando un enviado especial y estableciendo la Fuerza de Tarea para coordinar la asistencia al país. Así mismo, CARICOM decide no participar en la Fuerza Multinacional Interina autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU.<sup>41</sup>

Es interesante destacar que en la crisis de Haití, la OEA brinda a CARICOM gran consideración. En todas las numerosas declaraciones y resoluciones que la OEA emite, CARICOM es siempre mencionada; así mismo todas las acciones tomadas por la OEA son consultadas con CARICOM. Es posible argumentar que CARICOM otorga legitimidad a las acciones de la OEA, además de ser un agente más ágil y mucho más unitario en la toma de decisiones que la organización hemisférica que debe concertar los intereses e interpretaciones de los diferentes estados americanos, incluyendo un escéptico Estados Unidos (ver entre otros documentos: Resolución AG/RES. 1831 (XXXI-O/01); Resolución CP/RES. 806 (1303/02); Resolución 861).

Como se ha dicho más arriba, SICA interviene activamente en los casos de Nicaragua y de Honduras. Sin embargo, llama la atención que en ninguno de los dos casos SICA hace uso de misiones especiales. En ambos casos SICA delega implícitamente en la OEA la

40 <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/51203-sica-congela-cooperacion-bcie-honduras/> (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

41 [http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres22\\_04.jsp](http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres22_04.jsp) (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

conformación de misiones, lo que quizá se debe a que no hay una definición formal en el TMSD acerca de conformación de misiones especiales. Cabe mencionar que el Presidente de Costa Rica, Óscar Arias, se ofrece como mediador del conflicto en Honduras en lo que puede definirse como una misión diplomática con el objetivo de acercar las posiciones del Presidente Zelaya con las del gobierno de facto. Esta misión, que daría lugar a lo que se denominó el Acuerdo de San José<sup>42</sup>, fue una iniciativa singular de un presidente que si bien contó con el apoyo de las organizaciones regionales, no puede considerarse una misión oficial de SICA. Lo mismo se puede decir de la participación del canciller de Costa Rica, Bruno Stagno, en una la misión especial de la OEA que da inicio al Acuerdo de Guaymuras que pondrá fin a la crisis política en Honduras.<sup>43</sup>

### 3.4.3 Sanciones

La ambigüedad de los instrumentos formales y la improvisación caracterizan también a la implementación de sanciones. No obstante no existe una suspensión formal de Haití ante la destitución forzosa de Aristide, CARICOM si aplica una suspensión *de facto* al no invitar al gobierno interino a ninguna de las reuniones oficiales de la organización. En el discurso ante el Consejo de Seguridad ya citado más arriba, la Honorable Dama Billie Miller (Barbados) justifica la suspensión *de facto* argumentando que la continua violación de los principios contenidos en la Carta de la Sociedad Civil ha hecho imposible para la Comunidad recibir representantes de Haití en sus Consejos:

“La administración interina debe cumplir estándares reconocidos internacionalmente con respecto al respeto de derechos civiles y políticos fundamentales, debido proceso, y el estado de derecho”.<sup>44</sup>

David Berry (2005) ha criticado la actuación de CARICOM argumentando que todas las decisiones formales respecto a la participación de Haití fueron tomadas durante reuniones celebradas en ausencia de los representantes haitianos, lo cual estaría en contra de los procedimientos de votación consagrados en el Tratado Revisado de Chaguaramas, que, en efecto, no estipula la exclusión de un estado miembro por motivos de una involución democrática (ver Capítulo 2 del presente Informe). De acuerdo a las autoridades de CARICOM tras la destitución de Aristide, Haití devino incompatible con los principios de la Carta de la Sociedad Civil, instrumento adjunto al Tratado de Chaguaramas, empero Berry argumenta que la Carta carece de poder vinculante y, por tanto, no constituye una fuente legítima para la exclusión.

42 [http://www.nacion.com/nacional/Arias-iniciara-mediacion-Honduras-propia\\_0\\_1060094076.html](http://www.nacion.com/nacional/Arias-iniciara-mediacion-Honduras-propia_0_1060094076.html) (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

43 [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-326/09](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-326/09) (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

44 [http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres19\\_05.jsp](http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres19_05.jsp); traducción propia (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

Haití es readmitido en CARICOM el 13 de junio de 2006, e inmediatamente la organización asume un Plan de Acción para cooperar con el país incluyendo entre otras áreas: fortalecimiento de la democracia y construcción institucional, acceso especial a mercados, promoción de inversiones, cooperación energética y programas de intercambio educativo.<sup>45</sup>

SICA, por su parte, implementó sanciones luego de efectuada la destitución forzosa del Presidente Manuel Zelaya. El día 29 de junio, a cinco días de consumada la destitución, SICA suspende a Honduras de sus derechos de participación. Un mes más tarde en una reunión conjunta entre SICA, el Grupo de Rio, y ALBA, los líderes de SICA acuerdan aplicar sanciones económicas a Honduras a través de la suspensión de los préstamos y desembolsos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). SICA declara además aceptar exclusivamente la presencia de representantes hondureños acreditados por el Presidente Zelaya y solicita al Consejo de Seguridad una orden condenatoria y la aplicación de las “medidas coercitivas correspondientes”.<sup>46</sup> Es posible argumentar que las sanciones de SICA hacen eco a las sanciones que la OEA, la UE, así como las que instituciones financieras multilaterales estaban aplicando contemporáneamente. Sin embargo, las sanciones políticas y económicas implementadas por SICA se encuentran desprovistas de fundamentación jurídica pues ni el Tratado de Tegucigalpa, ni el TMSD contemplan suspensión de un estado parte o sanciones económicas. Honduras es readmitido como miembro de SICA el 20 de julio del 2010, cuando todos los Presidentes centroamericanos, con la excepción de Daniel Ortega de Nicaragua, reconocen al Presidente Porfirio Lobo como legítimo presidente de Honduras.<sup>47</sup>

### 3.5. La Unión Europea, el Consejo de Europa y la OSCE

Es el turno de analizar los casos de implementación de MPD por parte de organizaciones europeas. Como se describió en el Capítulo 1 del Informe, el fin de la Guerra Fría y el consecuente proceso de transición a la democracia de los países post-socialistas contribuyó a la articulación y formalización de los ya existentes principios y normas democráticas y de respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales dentro del marco de lo que se llamaría “La Nueva Europa”. En el caso de la UE, el principio democrático se convierte en uno de los criterios que la Comisión aplica para la evaluación de los candidatos a la Unión. El único caso post Guerra Fría, y por esto emblemático, de rechazo de una candidatura sobre la base del no respeto a los derechos humanos,

45 <http://reliefweb.int/report/haiti/haitis-membership-caricom>, (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

46 <http://www.sica.int/busqueda/Reuniones.aspx?IDItem=37551&IDCat=21&IdEnt=1&Idm=1&IdmStyle=1> y <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/51203-sica-congela-cooperacion-bcie-honduras/> (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

47 <http://www.infolatam.com/2010/06/29/sica-lobo-afirma-que-la-reinsercion-de-honduras-es-un-anhelado-del-pueblo/> (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

a la democracia y a la libertad de prensa, ha sido Eslovaquia bajo el gobierno de Vladimir Meciar, a pesar de cumplir, de acuerdo a la Comisión Europea, con los criterios económicos de una “economía de mercado funcional”.<sup>48</sup> La UE no ha implementado, sin embargo, el Artículo 7 del TEU para suspender un estado ya miembro, de sus derechos de participación.

El Consejo de Europa, fundado en 1949, está compuesto por 47 estados miembros, incluyendo los 28 miembros actuales de la UE. Su propósito fundamental es la promoción de principios europeos comunes y la facilitación del progreso económico y social de sus estados miembros. Como se revisó en el Capítulo 2 de este Informe, entre los principios comunes que el CdE busca promover se encuentra el pluralismo democrático, el estado de derecho y la protección de los derechos humanos, los que además se consideran condiciones de membresía. En su evolución institucional, el CdE se puede conceptualizar como un régimen internacional de protección de derechos humanos, incluyendo instituciones tales como la Convención Europea de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos. En ese sentido su rol en la protección democrática debe ser entendido dentro del marco más amplio de la protección a los derechos y libertades fundamentales. Hoy en día, el CdE incluye un amplio conjunto de programas relacionados con la promoción de la democracia en un sentido lato que va más allá de lo que en este estudio hemos definido como mecanismos de protección de la democracia.<sup>49</sup>

La tercera organización que analizamos bajo este acápite es la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y que agrupa 57 estados miembros, incluyendo además de los miembros del CdE a países de Asia Central y de Eurasia. A diferencia del CdE, Estados Unidos y Canadá son también estados miembros de la CSCE-OSCE. El proceso de transformación de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en lo que desde 1993 conocemos por OSCE en el contexto del fin de la Guerra Fría, implicó la transformación de lo que hasta ese momento era un foro político en una organización regional propiamente tal, como lo establece la Declaración de Helsinki de julio de 1992 y el Documento de Praga de enero de 1992. Ese cambio implicó así mismo una cualificación del principio de no-intervención así como del procedimiento de toma de decisiones basados en el consenso. Ya en la reunión de Copenhague en junio de 1990, los estados miembros declara que “democracias pluralistas y el estado de derecho son esenciales para asegurar el respeto por todos los derechos humanos y libertades fundamentales [...] el desarrollo de sociedades basadas en democracias pluralistas y estado de derecho son prerequisites para el progreso en crear órdenes duraderos de paz, seguridad, justicia y cooperación que ellos buscan establecer en Europa” (Kritz 1993: 19; Sneek 1994).

48 Commission of the European Communities (1997) Agenda 2000 – Summary and conclusions of the opinions of Commission concerning the Applications for Membership to the European Union presented by the candidate Countries, Brussels, DOC/97/8.

49 Ver sitio del Consejo de Europa: <http://www.coe.int/en/> (fecha de consulta 1er de agosto de 2015).

Durante las reuniones del Consejo de Ministros en Berlín y luego en Moscú en junio y octubre de 1991 respectivamente, la todavía CSCE adoptó excepciones a la regla de consenso en caso de situaciones de emergencia relativas a derechos humanos, democracia y al estado de derecho<sup>50</sup>. Los debates en torno a la revisión de la regla de consenso y a la incorporación de medidas en caso de incumplimiento de principios básicos, fueron motivados tanto por el creciente número de estados miembros (51 a la fecha) como por el intento de golpe en contra del Primer Ministro Mikhail Gorbachov y el creciente deterioro de la situación en Yugoslavia que, como veremos a continuación, constituye el principal caso de intervención de la CSCE/OSCE.

### 3.5.1 La activación

Hasta 2015, la UE se ha visto involucrada en tres episodios.<sup>51</sup> El primero de ellos ocurre en Austria cuando el Partido Austriaco de la Libertad (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ) asume como parte de una coalición de gobierno a través de una plataforma política de extrema-derecha en 1999. Los otros dos episodios posteriores consistieron en reacciones ante la violación a normas constitucionales en Rumania por parte del Primer Ministro Victor Ponta y ante las reformas constitucionales llevadas a cabo por el Presidente de Hungría Viktor Orban catalogadas de iliberales. El análisis de estos tres episodios muestra algunas tendencias comunes. En primer lugar, en ninguno de los tres casos la UE activa sus mecanismos formales de protección democrática, lo que empero no inhibe a los actores políticos de adoptar medidas de condicionalidad, en el caso Rumano, e incluso punitivas en el caso de Austria. En los tres episodios la UE ha enfrentado dificultades para implementar una acción coordinada y consensuada respecto a los casos en cuestión. En el caso austriaco, como veremos, hay una abierta tensión entre los gobiernos (favorables a imponer sanciones) y la Comisión (contraria a las mismas). En el caso húngaro y con menor intensidad en el rumano, la tensión se genera dentro del Parlamento Europeo así como en la propia arena política doméstica, donde las críticas de la UE son utilizadas por el gobierno húngaro para su propia legitimación frente al electorado.

Lo primero que cabe resaltar en el caso de las sanciones a Austria es su carácter *sui generis*, pues en estricto rigor las sanciones no fueron aplicadas por la UE – en cuanto organización comunitaria – sino por sus 14 estados miembros a través de medidas bilaterales. La adopción de estas medidas fue, sin embargo, anunciada por el Presidente del Consejo de la UE, y coordinada por los catorce gobiernos, coalición que se vino a

<sup>50</sup> Documento de la Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE.

<sup>51</sup> El 3 de enero de 2016, la Comisión de la UE cuestionó el apego al estado de derecho de las reformas constitucionales emprendidas por el gobierno de Polonia. Debido a lo reciente del caso, no ha sido incluido en este análisis el cual, sin embargo, sigue una tendencia que se puede observar en los casos de Hungría y Rumania.

conocer como UE-14, el día 31 de enero de 2000, por lo que para los ojos de la opinión pública la UE aparece como el agente sancionador.<sup>52</sup>

Las sanciones, sin embargo, no son implementadas al amparo de una norma comunitaria (tal como el Artículo 7 del TUE), pues estas no siguen una decisión del Consejo, y la Comisión no fue consultada sino solamente “informada” luego de que los gobiernos, bajo la coordinación de Francia y de Bélgica, habían ya acordado las medidas. El principal argumento dado por los gobiernos europeos a las sanciones se basa en la apelación a los valores compartidos de la Unión. Así por ejemplo, el Primer Ministro Portugués, António Guterres en su calidad de Presidente del Consejo, justificó las medidas bajo el argumento que la UE era “una Unión basada sobre un conjunto de valores y reglas y sobre una civilización común”, describiendo al FPÖ como “un partido que no se rige por ninguno de los valores esenciales de la familia Europea”.<sup>53</sup> Esta apelación a los valores es respaldada por otros actores políticos, tales como la secretaria de relaciones exteriores británica, el Primer Ministro alemán y el Primer Ministro italiano quienes también argumentaron que la plataforma política de Jörg Haider y el FPÖ violaban los valores de la Unión Europea (Merlingen et al. 2001: 65).

“Nuestra interpretación conjunta es que nosotros debemos continuar a defender los valores esenciales que apuntalan la construcción europea y que son también el marco de referencia del comportamiento externo de la Unión Europea en sus relaciones externas ... El respeto a los derechos humanos y los principales principios democráticos, la lucha contra el racismo y la xenofobia no solamente conciernen a un país, si este país pertenece a una comunidad cuyos miembros comparte un proyecto de civilización y esperar crear un área común de libertad, justicia y seguridad” (Francisco Seixas de Costa, Presidencia del Consejo, traducido por los autores).

Las sanciones políticas adoptadas en contra de Austria se basan, por tanto, en un consenso normativo acerca de la violación de los principios y normas sobre los que se basa la unión. Sin embargo, en términos procedimentales estas se adoptan cinco días antes de que la coalición formada por el Partido Popular de Austria (*Österreichische Volkspartei, ÖVP*) y FPÖ asumiera el gobierno lo que ocurre el 4 de febrero de 2000. En otras palabras, las sanciones son anunciadas antes de que la supuesta violación se hiciese efectiva. Esta puede ser la explicación de por qué los 14 gobiernos adoptan las sanciones sin una invocación formal de los mecanismos de protección democrática de la UE. Actuando de este modo, la aplicación de las sanciones se ejecuta sin bases legales y sin la previa determinación por parte del Consejo de “la existencia de violación grave y persistente”, como estipula el Artículo 7 de TUE (Calingaert 2000; Merlingen et al. 2001: 66).

52 Declaración de la Presidencia Portuguesa de la UE en representación de XIV estados miembros.

53 Merlingen et al. 2002: 36.

La ausencia de bases legales explica la posición adoptada por el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, quién sostiene el argumento que, aun compartiendo la preocupación que subyace a la decisión de los UE-14 y supervisando cuidadosamente la situación, la Comisión mantendrá relaciones normales con Austria.<sup>54</sup> Prodi prosigue en su declaración que el deber de una institución supranacional fuerte es no aislar uno de sus miembros, sino mantenerlo firmemente integrado. La Comisión reiterará posteriormente la crítica a lo que percibe una nueva tendencia de los estados miembros a actuar fuera del marco de las instituciones de la Unión en una evidente alusión al carácter intergubernamental y discrecional de las medidas adoptadas por los UE-14.

En un intento por explicar el comportamiento de los países UE-14, Merlingen, Mudde y Sedelmeier (2001) han argumentado que la coalición fue coordinada por gobiernos tales como Francia y Bélgica, que enfrentaban en el campo doméstico la amenaza del ascenso de partidos de extrema derecha similares al FPÖ de Haider. Efectivamente, Jacques Chirac y Guy Verhofstadt actuaron como los *agenda setters* de los UE-14 utilizando, como se ha visto, la apelación a argumentos normativos acerca de los valores comunes de la Unión.<sup>55</sup> Como se verá más adelante, cuando se comenten las sanciones, gobiernos que no enfrentaban la misma presión en sus campos políticos domésticos, tales como Dinamarca e incluso Alemania, rápidamente iniciaron gestiones para desactivar las medidas en contra de Austria.

Las instituciones comunitarias de la UE así como el CdE han actuado también en el caso de Hungría y el supuesto giro iliberal que el gobierno del Fidesz ha emprendido a través de sucesivas reformas constitucionales posibilitadas por una mayoría parlamentaria. Durante el primer año de su segundo mandato - 2010 - Viktor Orbán realizó doce reformas constitucionales para luego adoptar una nueva constitución en 2011 que reforma el código civil y penal, la corte constitucional, las instituciones de seguridad nacional, los medios de comunicación, el código electoral, y las leyes de protección de datos personales entre otros cuerpos normativos (Scheppelle 2013). Estas reformas han sido percibidas por actores políticos europeos como tensionadas con el principio de respeto del estado de derecho pues rompen con el equilibrio e independencia de los poderes del estado y controles internos pero sin embargo, no se ha hecho una invocación formal del Artículo 7 del TUE.

En 2011, posteriormente a que Hungría – en aquél momento ejerciendo la presidencia del Consejo – aprobara una nueva ley sobre medios de comunicación, el Parlamento Europeo adopta una resolución llamando al gobierno húngaro a revisar la ley. Meses más tarde

54 <http://www.repubblica.it/online/mondo/haider/governo/governo.html> (fecha de consulta 1er de Julio de 2015).

55 [http://elpais.com/diario/2000/03/24/internacional/953852403\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2000/03/24/internacional/953852403_850215.html) y <https://www.wsws.org/en/articles/2000/02/haid-f22.html> (fecha de consulta 1er de Julio de 2015).



el Parlamento Europeo emite una segunda resolución, sostenida por un bajo margen de votos, esta vez criticando la nueva Constitución de Hungría y llamando a la Comisión a monitorear la situación. Esta resolución activa la reacción del gobierno húngaro bajo el argumento que las instituciones de la Unión, democráticamente deficitarias, pretenden intervenir en los asuntos domésticos de un estado nación cuyas autoridades han sido elegidas democráticamente.

La UE adopta una posición similar en relación a una serie de ordenanzas excepcionales que el Parlamento rumano adopta con el apoyo del Primer Ministro Victor Ponta y con el fin de impugnar y destituir al Presidente Traian Băsescu en julio de 2012. Al igual que en el caso húngaro la reacción de las instituciones de la Unión son inmediatas tanto por parte de la Comisión como del Parlamento quién a través de su Presidente, Martin Schulz, advierte al gobierno rumano de los peligros de soslayar normas constitucionales a través de medidas de emergencia. Al igual que en los casos de Hungría y Austria, la UE no invoca el Artículo 7 como base jurídica de las acciones tomadas en contra del gobierno de Ponta (Sedelmeier 2014).

A pesar de un diagnóstico compartido acerca del carácter iliberal de las medidas adoptadas por los gobiernos de Hungría y Rumania, las instituciones de la UE han enfrentado dificultades a la hora de implementar una acción coordinada. Particularmente en el caso húngaro, el bloque de centro-derecha del Parlamento Europeo (*European People's Party*) ha respaldado al gobierno del Fidesz, bloqueando ulteriores acciones. La Comisión Europea ha enviado cartas a través de su Presidente que han sido utilizadas por el gobierno húngaro en la política doméstica, siendo “enmarcadas” por Orbán como un conflicto entre un gobierno legítimo y las burocracias supranacionales de Bruselas. En 2012 la Comisión Europea inició tres procedimientos por incumplimiento en contra de Hungría en las áreas de independencia del poder judicial, independencia del banco central e independencia de la Autoridad de Protección de Datos los que sin embargo no impidieron al gobierno húngaro adoptar ulteriores modificaciones constitucionales.<sup>56</sup> La incapacidad de una acción coherente de las instituciones europeas no es sólo atribuible a problemas de coordinación o a una falta de consenso en el plano intergubernamental y de las instituciones de la Unión, sino también a que en rigor estricto las reformas adoptadas por el gobierno de Viktor Orbán tomadas cada una por separado, no son anti-constitucionales: es en su conjunto y en su mutua interacción que dichas reformas dan al gobierno de Orban el aspecto de un régimen que ponen en entredicho los principios democráticos y los valores de la UE (para este argumento ver Scheppele 2013).

---

<sup>56</sup> European Commission 'Court of Justice rules Hungarian forced early retirement of judges incompatible with EU law', MEMO/12/832, Brussels, 6 November 2012.

El gobierno polaco de Justicia y Paz (PiS) elegido en Octubre de 2015 ha comenzado a aprobar varias leyes que han sido percibidas como una vulneración del estado de derecho. Por una parte, el parlamento anuló el nombramiento de jueces del Tribunal Constitucional por parte del anterior parlamento y procedió a nombrar cinco jueces alternativos. El Tribunal Constitucional consideró anticonstitucional parte de la medida pero el gobierno rehusó publicar la sentencia privándola así de validez. El nuevo parlamento también aprobó una reforma exprés del Tribunal Constitucional que le obliga a resolver los asuntos por orden de llegada y no siguiendo la clasificación que les asigna el propio TC. También se le otorga al Presidente de la República la capacidad de nombrar al Presidente y Vicepresidente del Tribunal Constitucional. La Comisión de Venecia ha opinado que esta reforma es inconstitucional. Además, el gobierno también ha pasado legislación sobre los medios de comunicación de titularidad pública, sobre la reforma del Consejo Judicial Nacional (KRS) y sobre el Servicio Civil que podrían afectar al *rule of law*.

La Comisión Europea inició un diálogo con las autoridades polacas sobre dos asuntos: las reformas del tribunal constitucional y del servicio público de emisión, indicándoles en un caso la necesidad de adaptarse a las directrices de la Comisión de Venecia y, en otro, a la legislación comunitaria. Sin embargo, el diálogo no rindió los frutos esperados y encontró una postura desafiante de las autoridades polacas que cuestionaron la base legal de la Comisión para actuar. El 1 de Junio la Comisión anunció la elaboración de una Opinión dentro del Marco del *rule of law* (que no ha sido hecho público).

La intervención de la CSCE-OSCE en Yugoslavia merece un comentario aparte por la importante razón de que en este caso la organización regional sí activa formalmente sus MPD. La activación de las medidas en caso de ruptura democrática es especificada en el Documento de Praga<sup>57</sup> que establece en el párrafo 16 que en casos de violaciones de los principios relevantes de la CSCE que sean claras, flagrantes y no corregidas, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o el Comité de Oficiales de Alto Rango – los dos órganos ejecutivos de mayor jerarquía de la organización – podrán tomar acciones para proteger la capacidad de la CSCE-OSCE de salvaguardar los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho.

La CSCE invoca este párrafo para proceder a la suspensión de Yugoslavia. Durante la Segunda Reunión de Emergencia del Consejo en Helsinki en mayo de 1992, la CSCE declara:

---

<sup>57</sup> Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures. Ver Duxbury (2011: 212).

“La pauta de claras, masivas y no corregidas violaciones de los compromisos de la CSCE por parte de las autoridades de Belgrado y por el JNA [Ejército Nacional Yugoslavo] se ha establecido sin ninguna duda. Esos líderes se han aislado y ellos tienen la responsabilidad principal por la escalada del derramamiento de sangre y la destrucción ocurrida” (Declaración sobre Bosnia y Herzegovina, en Bloed 1993: 938; traducción propia).

El Consejo establece en la misma declaración que examinará el informe emitido por la Conferencia de Paz de la Comunidad Europea para decidir si extender o no la decisión de exclusión. Cabe destacar que para los efectos de este estudio la actuación de la CSCE-OSCE se enmarca menos en la protección del orden democrático y más en la protección de los derechos humano. En efecto, la justificación a la decisión tomada es expresadas en un anexo a la declaración donde se menciona la continuada destrucción y sufrimiento humano resultante del conflicto y agravado por la continua obstrucción a la entrega de asistencia humanitaria y la violación de los derechos fundamentales de las minorías étnicas, incluyendo Albaneses en Kosovo (Declaración sobre Bosnia y Herzegovina, en Bloed 1993: 942). Además cabe señalar que la declaración es emitida con posterioridad a la muerte de un miembro de la misión de la entonces Comunidad Europea.

### **3.5.2 Verificación y evaluación**

En la Declaración sobre Bosnia y Herzegovina, la CSCE no establece una misión especial sino que urge a todas las partes a cooperar con la misión organizada por el Secretario General de la ONU, así como con la Conferencia de Paz organizada por la Comunidad Europea (EC) (Bloed 1993). Con posterioridad, la CSCE organiza una misión “exploratoria” para preparar recomendaciones acerca del rol que pudieran tener futuras misiones de la CSCE en promover la paz, evitar la violencia, y restaurar el respeto a los derechos humanos, y las libertades fundamentales en Kosovo, Voivodina, y Sandjak. Dicha misión exploratoria concluyó con la entrega de un informe con propuestas para implementar un tribunal de crímenes de guerra que fue acogido por la ONU. En febrero de 1993, el Comité de Oficiales de Alto Rango nombra un coordinador, radicado en Bruselas, para monitorear las misiones conjuntas entre de la CE y la CSCE.

En 1995, la OSCE es seleccionada para encabezar una misión a Bosnia liderada por el Embajador estadounidense Robert Frowick con el propósito de implementar un acuerdo de paz. La importancia de la misión se puede constatar en el número de integrantes (cien miembros) y el presupuesto de 25 millones de dólares, que es tan solo levemente inferior al presupuesto total de la organización. Dentro de los objetivos de la misión se cuenta

desarrollar una misión electoral encargada de implementar reglas electorales, regulaciones acerca de los votantes, candidatos y partidos políticos, monitorear el recuento de los votos, y establecer la publicación y certificación de los resultados. De modo paralelo, la OSCE creó el Alto Comisionado sobre Minorías Nacionales como un instrumento de prevención de conflictos entre minorías luego de la disolución de la República Socialista de Yugoslavia (Sica 1996; Packer 1999).

En el caso de las sanciones políticas a Austria, el grupo de UE-14 a través de la Corte Europea de Derechos Humanos designó en junio de 2000 una comisión de sabios, compuesta por tres figuras políticas y académicas con el objetivo de preparar un informe sobre la evolución de los compromisos del gobierno austriaco con los “valores comunes” de Europa, incluyendo los derechos de las minorías, refugiados e inmigrantes. Durante dos meses los tres sabios entablaron comunicación con grupos políticos y de la sociedad civil y emitieron un informe que sería la base para el cese de las sanciones. Entre sus conclusiones, el informe destaca que, irónicamente, Austria es el único país europeo que otorga a la Convención Europea de Derechos Humanos rango constitucional. Así mismo, el informe califica a Austria como uno de los países que protege en un mayor grado los derechos de las minorías, derechos que constituyen obligaciones constitucionales en el ordenamiento legal nacional. Finalmente, a pesar de reconocer que el FPÖ puede ser caracterizado como un “partido populista de extrema-derecha con expresiones extremistas”<sup>58</sup>, la comisión de sabios sugiere el levantamiento de las sanciones (ver también, Duxbury 2000).

El caso Rumano merece una mención particular en este epígrafe sobre verificación y evaluación. En efecto, la UE – a través de la Comisión – implementó en Rumania así como en Bulgaria un “mecanismo de cooperación y verificación” (MCV) para monitorear los avances en las áreas de reforma judicial, corrupción y crimen organizado. Los MCV fueron adoptados en 2007 como parte del proceso de adhesión de ambos países. Como parte del MCV, el gobierno rumano se compromete a enviar informes anuales acerca del estado de avance en el cumplimiento de una serie de metas, así como autorizar y apoyar el trabajo en terreno de misiones de expertos de la propia Comisión (Comisión 2006). El informe del MCV sirvió como un soporte a las once medidas que la Comisión exigió al gobierno de Victor Ponta luego de la adopción de las medidas de emergencia consideradas por las instituciones de la UE como reñidas con el orden constitucional. Como comentaremos en el siguiente epígrafe, la acción del MCV más las presiones ejercidas por la UE explican en buena parte la anulación de las medidas excepcionales y, en definitiva, el fracaso del referéndum revocatorio en contra del Presidente Băsescu.

---

<sup>58</sup> Report by Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, and Marcelino Oreja (2000): para. 106; traducción propia. El Informe fue preparado por Martti Ahtisaari, expresidente de Finlandia; Jochen Frowein, Director del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional; y Marcelino Oreja, ex ministro de relaciones exteriores de España.

### 3.5.3 Sanciones

Las organizaciones europeas han aplicado sanciones en el caso de Yugoslavia y en el caso de Austria. Si bien se trata de crisis totalmente diferentes, un rasgo común que aparece en ambos casos es la duda respecto a la efectividad de las sanciones que en última instancia remite al debate acerca de los beneficios de suspender o excluir un estado miembro (Magliveras 1999; Duxbury 2011). En el caso de Yugoslavia, la exclusión que aparece como inevitable a la luz de las acusaciones en contra del gobierno; dificulta, sin embargo, el canal de comunicación entre la CSCE-OSCE y el país. En el caso de Austria, el aislamiento del gobierno como resultado de las medidas diplomáticas adoptadas, genera el resentimiento de la opinión pública austriaca que favorece la posición del FPÖ.

Como se ha dicho más arriba, la CSCE decide en la Declaración sobre Bosnia y Herzegovina (12 de Mayo de 1992), la exclusión de la delegación de Yugoslavia de las reuniones de la organización sobre la base del Párrafo 16 del Documento de Praga. Cabe notar que al final de la Declaración se añade una breve declaración de parte de Yugoslavia, estableciendo que “la delegación de Yugoslavia no puede dar su consentimiento al texto de la Declaración sobre Bosnia y Herzegovina, pero no puede impedir su adopción debido a la aplicación del párrafo 16 del Documento de Praga sobre el Desarrollo de las Instituciones y Estructuras de la CSCE” (ver Declaración sobre Bosnia y Herzegovina, en Blood 1993: 940; traducción propia). Es interesante destacar que el Consejo de la CSCE declara que la decisión de excluir a Yugoslavia no es dirigida a los pueblos de Serbia y Montenegro, sino a su gobierno (Blood 1993: 951). La suspensión de Yugoslavia fue levantada en noviembre de 2000, cuando la OSCE admite como nuevo miembro a la República Federal de Yugoslavia. La admisión – o readmisión – se llevó a cabo luego de la firma del Tratado de Paz de Kumanovo que oficialmente terminó el conflicto en Kosovo, y luego de las elecciones presidenciales que culminaron con la renuncia de Slobodan Milosevic y con la asunción de Vojislav Kostunica, el último presidente de la hoy extinta Yugoslavia. De acuerdo a Alison Duxbury (2011) se puede argumentar que las bases de la suspensión y luego de la readmisión de Yugoslavia por parte de la CSCE-OSCE son, de hecho, diferentes: mientras la suspensión se efectuó sobre la base de la existencia de un conflicto armado y de violaciones a los derechos humanos, la readmisión se efectuó sobre la base de la demostración de un compromiso con la democracia en el país.

Las sanciones establecidas por el grupo UE-14 y comunicadas por el Presidente del Consejo Europeo en enero del 2000 en contra de Austria incluían distintas medidas políticas y diplomáticas. En primer lugar, los 14 países suspenden las relaciones bilaterales con cualquier autoridad austriaca que hubiese sido integrante del FPÖ. Segundo, los países no apoyan candidaturas de austriacos a puestos en organizaciones internacionales. Tercero, los embajadores austriacos en capitales de la UE serán recibidos exclusivamente a un

nivel técnico. Como se ha dicho más arriba, resulta inadecuado calificar las sanciones políticas en contra del gobierno austriaco como sanciones implementadas *por la UE*. Ellas fueron aplicadas por una coalición de países europeos que, sin embargo, utilizaron los valores de la Unión como justificación normativa de las sanciones, y utilizaron el Consejo como la plataforma para anunciar y luego suspender las sanciones. Una vez comunicadas las sanciones, el gobierno austriaco declaró oficialmente que las acciones de la UE violaban principios legales fundamentales y el espíritu de los tratados Europeos, incluido el reconocimiento de un gobierno democrático regido por el estado de derecho. Las sanciones fueron anunciadas cuatro días antes de la llegada al poder de la coalición ÖVP-FPÖ, lo cual como se ha destacado más arriba implica una aplicación *a priori* de las sanciones. Sin embargo, la figura de una “suspensión preventiva” no está contemplada en el marco del TUE. Las sanciones fueron levantadas el 12 de septiembre de 2000 de modo incondicional luego que, como se ha dicho más arriba, el “consejo de sabios” emitiera un informe verificando que Austria no presentaba registros de violaciones de derechos humanos. Vale la pena revisar brevemente el rol del comité de sabios. El comité fue designado y anunciado por la Corte Europea de Derechos Humanos a petición del grupo UE-14 en el contexto de una creciente percepción, por parte de algunos gobiernos europeos, de que las medidas punitivas estaban resultando contraproducentes, incrementando los sentimientos anti Europeos en el país afectado. Los países nórdicos en particular argumentaron que, a través de las sanciones, las potencias regionales estaban interfiriendo en los asuntos domésticos de los países pequeños. En este sentido, la decisión consensuada del grupo UE-14 de apoyar la formación de un comité de sabios se puede vincular directamente a las gestiones políticas lideradas por el Primer Ministro de Dinamarca Poul Nyrup Rasmussen (Merlingen et al. 2001).

El Comunicado de levantamiento de las sanciones reiteró la preocupación de la UE respecto a la naturaleza ideológica del FPÖ, y expresó la voluntad de la EU de continuar la reflexión acerca de cómo monitorear, evaluar, y actuar en situaciones similares. De este modo las sanciones fueron enmarcadas en su carácter de “medidas constructivas” más que “medidas punitivas”. En este sentido cabe destacar que el informe del comité de sabios entregó sugerencias para mejorar los mecanismos de la UE ante rupturas democráticas o violaciones de los derechos humanos a través de la incorporación de procedimientos de prevención y de monitoreo del Artículo 7 del TUE. En la cumbre de Niza en diciembre de 2000, pasado tres meses del levantamiento de las sanciones, el Consejo decide que la UE puede en el futuro intervenir si existe un *peligro* de una grave violación de los principios del Tratado (Falkner 2001).

En el caso de Rumania no es posible hablar de aplicación de sanciones, pero sí de una fuerte presión de parte de la UE sobre el gobierno Ponta por anular las medidas excepcionales orientadas a revocar el mandato del Presidente Băsescu. La presión de

las instituciones de la UE no fue la única, pues también el gobierno de los EEUU hizo pública su crítica a las acciones del gobierno Ponta. Sin embargo, en el caso de la UE la presión fue acompañada por una explícita condicionalidad: si Rumania no daba marcha atrás en las medidas excepcionales y, particularmente, en la modificación del quórum exigido para llevar a cabo un referéndum revocatorio, el país vería retardado de manera indeterminada su integración al espacio de Schengen. Es interesante hacer notar que en un Comunicado oficial, la Comisión critica el uso, por parte de estados miembros, de los informes del MCV como criterio para decidir la integración de Rumania al espacio de Schengen, argumentando que dicha integración está sujeta a sus propios mecanismos y criterios.<sup>59</sup> No obstante, a juicio de los analistas es precisamente ese vínculo entre MCV y condicionalidad, sumada al bajo apoyo doméstico al gobierno de Victor Ponta, lo que explicaría la decisión de dicho gobierno de anular las medidas excepcionales y restituir el mandato de la Corte Constitucional. La falta de dicha “condicionalidad”, por una parte, y la popularidad de Viktor Orbán, por otra, explicarían por qué las medidas adoptadas por la Comisión han sido notoriamente menos efectivas en el caso húngaro (Iusmen 2014).

### 3.6. Conclusiones

Este capítulo concluye destacando los patrones y tendencias generales que se han identificado en las secciones anteriores. Los casos analizados constituyen episodios políticos de muy variada índole (violencia política, golpes de estado, destituciones, etc.), cada uno de los cuáles con sus propias especificidades, lo que limita los esfuerzos de generalización. Aun así y teniendo esto en consideración, es posible identificar una serie de elementos comunes y de interés para pensar los desafíos que las organizaciones regionales enfrentan a la hora de implementar mecanismos de protección democrática. Agruparemos estos elementos generales de acuerdo a las dimensiones utilizadas en el análisis, para luego finalizar con algunas consideraciones más generales.

#### *Activación*

El análisis de la activación de los mecanismos de protección democrática muestra que las organizaciones tienden a no seguir los procedimientos de toma de decisiones consagrados en sus instrumentos normativos, o tienden a actuar *sin* invocar dichos instrumentos cuando existen. En efecto, solamente en 8 de los 21 casos analizados en América Latina, y en 1 de los 4 casos analizados en Europa, las organizaciones regionales invocaron las cláusulas.

---

<sup>59</sup> Comunicado de la Comisión sobre el Mecanismo de Cooperación y Verificación. Sesión plenaria del Parlamento Europeo, 13 de Marzo de 2013.

La discrecionalidad de los actores políticos en ambas regiones parece, por tanto, sobreponerse a la observancia de los procedimientos formales, lo que los actores justifican en la gravedad de los hechos sobre los cuales se interviene y, en consecuencia, en la necesidad de una acción rápida y asertiva. La invocación de “valores comunes” suele ser usada como justificación para conformar misiones e incluso sanciones soslayando o prescindiendo de los procedimientos formalizados en cláusulas y protocolos.

En la mayoría de los casos analizados en América Latina, el estado afectado suele ser quien activa las acciones de la organización regional, conservando además un rol importante durante el proceso de toma de decisiones. Como se ha visto en el Capítulo 2, esto no necesariamente va en contra de lo estipulado en varias de las cláusulas democráticas de las organizaciones de la región y se puede justificar sobre la base del principio de no-injerencia el que exigiría que el estado afectado “autorice” las acciones de la organización. No obstante, el análisis efectuado brinda elementos para pensar que los gobiernos de los estados afectados pueden hacer uso de las organizaciones regionales para fortalecer su propia posición en el conflicto interno. Por cierto esto no aplica para casos de flagrante ruptura del orden constitucional (golpes de estado), pero sí para aquellos casos en que hay un conflicto entre los poderes del estado o un conflicto entre el gobierno y la oposición.

En los cuatro casos analizados en Europa la tendencia es precisamente la inversa, siendo los otros estados miembros los que activan la organización y actúan en contra del estado afectado. El riesgo es también inverso al de América Latina, existiendo la posibilidad de un desbalance en perjuicio del gobierno del estado afectado, como ha sido alegado en el caso austríaco. Los balances y controles dentro de la UE y el CdE parecen, empero, haber funcionado ya que las presiones de otros estados pequeños, así como la posición de la Comisión Europea y de la Corte Europea de Derechos Humanos permitieron encontrar una salida al conflicto.

En síntesis, tanto las organizaciones latinoamericanas como las europeas muestran una común inclinación por la discrecionalidad por sobre el apego a las bases y procedimientos legales; sin embargo, mientras la discrecionalidad en América Latina tiende a inclinarse a favor del estado (y gobierno) afectado, la discrecionalidad en Europa tiende a inclinarse en su contra. La explicación más inmediata a esta divergencia es el diverso tipo de “crisis democrática” que de algún modo moldea las acciones de protección democrática en los dos contextos regionales: mientras los actores políticos en América Latina tienen como marco de referencia los “golpes de estado”, en Europa parecieran ser preponderante las potenciales “violaciones al estado de derecho”.

En el contexto de las organizaciones en América Latina no se aprecian casos en los que un estado miembro active los mecanismos de protección democrática para tomar



acciones en otro estado miembro, aun cuando la Carta Democrática de la OEA contempla este procedimiento. Nuevamente el principio de no-injerencia pareciera inhibir este modo de activación que, por el contrario, parece ser la norma en el contexto Europeo, donde es en efecto la Comisión la que pareciera adoptar una posición de mayor moderación frente a los estados miembros, como el caso de Austria y de Rumania indican.

Aún más extraño al contexto Latinoamericano es la activación de los mecanismos de protección por parte de organizaciones de la sociedad civil o ciudadanos organizados de los estados miembros que estimen que sus gobiernos puedan estar cometiendo violaciones a principios democráticos. Ningún instrumento jurídico – con la parcial excepción de la Carta de la Sociedad Civil de CARICOM – contempla este procedimiento y ninguno de los casos analizados muestra que alguna de las organizaciones regionales haya respondido a un requerimiento de este tipo proveniente desde la ciudadanía. La mencionada Carta de CARICOM da cabida a demandas de la sociedad civil, sin embargo su carácter no vinculante limita su implementación (ver Capítulo 2). No obstante, es un debate presente en las organizaciones regionales y que tiene particular relevancia en la discusión acerca del alcance de los mecanismos de protección democrática. A medida que las acciones de las organizaciones regionales van allende el núcleo duro de crisis flagrantes (es decir golpes de estado), como la evidencia pareciera indicar, la propia ciudadanía y sus derechos políticos y sociales pasan a ser también parte del cuadro que las organizaciones tienen que tomar en consideración. Negarse a esa posibilidad implica sostener que única y exclusivamente los “gobiernos” pueden ser víctimas de violaciones a los principios democráticos, lo cual implicaría subscribir a una definición puramente formal y electoral de democracia, la cual, a su vez, ha sido criticada por algunos gobiernos latinoamericanos (ver Capítulo 1).

La posibilidad de que ciudadanos puedan activar MPD fue debatida por iniciativa del gobierno de EEUU en el contexto de la Asamblea General de la OEA, donde se propuso la creación de un cuerpo permanente de monitoreo que pudiese oír las acusaciones por parte de sindicatos, organizaciones empresariales y otros grupos de la sociedad civil, lo que podría conducir eventualmente a una invocación de la Carta Democrática. La propuesta fue ampliamente rechazada (Schnably 2005). Se trata, por tanto, de un tema sensible pero necesario de plantear. Actores de la sociedad civil organizada pueden, por cierto, estar detrás de un eventual quiebre democrático en contra de un gobierno electo, como el intento de golpe de estado en Venezuela en 2002 mostró; empero, la sociedad civil puede también ser víctima de las acciones inconstitucionales de los gobiernos electos. Parapetarse en cualquiera de estos dos casos negando el otro, implica un claro sesgo de los mecanismos de protección democrática.

### *Verificación y evaluación*

La conformación y objetivos de las misiones también muestran un predominio de la discrecionalidad. Las misiones en América Latina como en Europa tienden a ser determinadas – en su composición como en su propósito y alcance – de modo *ad hoc* en relación a la situación que se tiene por delante. La OEA es, hasta cierto punto, una excepción mostrando un mayor apego a lo dispuesto en sus instrumentos formales, y asignando en todos los casos analizados un papel protagónico al secretario general. Las organizaciones sudamericanas – en particular MERCOSUR y UNASUR – tienden a preferir una composición más intergubernamental priorizando el rol de embajadores y cancilleres. Esta tendencia se interrumpe en el caso de la crisis política en Venezuela, donde el secretario general de UNASUR asume un rol de primera línea desplazando de algún modo la misión de cancilleres.

Los casos analizados muestran que la cooperación a través de misiones inter-organizacionales es una práctica común. CARICOM y SICA muestran un registro de cooperación con las misiones de la OEA. La cooperación entre MERCOSUR, UNASUR y OEA pareciera interrumpirse desde el caso de la suspensión de Paraguay. El intento del Secretario General de la organización hemisférica de conformar una misión inter-organizacional fracasa, y finalmente las organizaciones sudamericanas son las que adquieren protagonismo. En Europa, durante la intervención en Yugoslavia, la entonces Comunidad Europea participa en una fuerza conjunta con la OSCE.

La única misión que incorpora actores de la sociedad civil es el llamado comité de sabios que actúa en el conflicto con Austria. Se trata nuevamente de una misión *ad hoc* compuesta a petición del gobierno danés y aceptada por el grupo UE-14 y por la Comisión. Su propósito, en este sentido, fue principalmente brindar argumentos imparciales para justificar la decisión de suspender las sanciones contra el país centro europeo.

Esto nos lleva a un último punto de interés común en ambas regiones: todas las misiones tienen gran ambigüedad en cuanto a sus objetivos por un lado de verificación y evaluación y, por otro, de mediación diplomática. En efecto, se hace difícil distinguir entre misiones investigadoras (*fact-finding*) y misiones mediadoras. La mayoría de las misiones que actuaron en los casos analizados son híbridas confundiendo ambos objetivos: informando a la organización regional y a la vez mediando en los conflictos internos del estado afectado. En algunos casos la misión *fact-finding* actúa con posterioridad a la adopción de medidas o incluso de sanciones con lo cual no cumplen la función verificadora de los hechos. En otras palabras, la misión no contribuye a informar a la organización para decidir qué acciones tomar – como estipulan varias de las cláusulas y protocolos – sino que ellas más bien buscan esclarecer los hechos *ex post*, como muestra el caso de la misión de UNASUR en el caso de Bolivia, o el comité de sabios en el caso de Austria.

Una acción más acuciosa de misiones investigadoras podría contribuir a acciones y medidas más meditadas y sustentadas por parte de las organizaciones. El argumento contrario es, obviamente, que una misión investigadora acuciosa puede retrasar la toma de decisiones, y contribuir a un accionar más lento de parte de la organización, crítica que ha sido dirigida al actuar de la OEA, por ejemplo. La solución a este dilema pareciera radicar en un proceso de escrutinio y monitoreo preventivo a través del cual las organizaciones podrían efectivamente contar con la mayor información posible al momento de determinar las acciones. El caso del MCV implementado por la Comisión Europea en Rumania podría asemejarse a dicho proceso de escrutinio permanente. Sin embargo, el carácter *ad hoc* del mismo así como el hecho que sea implementado exclusivamente en dos países – Bulgaria y Rumania – plantea un debate acerca del principio de igualdad entre los estados: ¿por qué implementar un mecanismo de evaluación en Bulgaria, pero no en Hungría, o en Rumania, pero no en Italia? No existen respuestas evidentes, y si las hubiese, pudieran evocar controversias políticas (véase Capítulo 4).

### *Sanciones*

Las sanciones son las medidas más extremas que las organizaciones pueden tomar en caso de persistentes violaciones. Es por ello que no en todos los casos analizados en este capítulo se han adoptado sanciones. Sin embargo, en aquellos donde sí han sido adoptadas encontramos nuevamente un bajo apego a los procedimientos formales. La OEA activa sanciones políticas y económicas en contra de Haití en 1991, aunque sus instrumentos jurídicos no lo admitían; SICA suspende y adopta sanciones económicas en contra de Honduras sin bases legales; CARICOM suspende a Haití en 2004 también sin bases legales; UNASUR suspende a Paraguay aunque su cláusula democrática estaba a la espera de ratificación; y el Consejo de la UE anuncia el aislamiento diplomático de Austria, sin invocar el Artículo 7 del TUE. Las sanciones, al igual que las misiones, son determinadas *ad hoc* dependiendo de la interpretación de los actores políticos. Por ende, también el término de las sanciones es determinado de caso a caso, de acuerdo a lo que los actores políticos interpreten como un “retorno a la normalidad”.

Un caso extremo es la suspensión de las sanciones a la República Federal Yugoslava de parte de la OSCE. Mientras que la suspensión se efectuó sobre la base de las violaciones a los derechos humanos de minorías, el levantamiento de la suspensión se adoptó de acuerdo a lo que se interpretó como un mejoramiento en las condiciones de la democracia, luego de la salida de Slobodan Milosevic: la aplicación y el levantamiento de las sanciones obedecen, por tanto, a lógicas diferentes. Por cierto, y como ya se ha dicho en el caso de la activación y de las misiones, se podría argumentar que la adopción y levantamiento de las sanciones se hace en función de la gravedad del caso y que la discrecionalidad es, de algún modo, una necesidad funcional. No obstante, cuando los actores políticos (gobiernos y actores de la sociedad civil) perciben que

acciones extremas - como son las sanciones - son determinadas en función del caso y sin un apego a las normas formales, es inevitable que la legitimidad de las propias organizaciones regionales se resienta.

A esto es necesario agregar que la propia efectividad de las sanciones, en especial las suspensiones, es materia de debate. Es debatible, por ejemplo, si la suspensión a Honduras contribuyó a la salida del conflicto o, más bien, entorpeció el canal de comunicación entre la OEA y el gobierno de facto retardando el proceso. Al menos es claro que el objetivo de restituir al presidente electo, Manuel Zelaya, no logró concretarse. Más difícil es evaluar la efectividad de la suspensión de Paraguay por parte del MERCOSUR y de UNASUR, la que se vio afectada por dos hechos paralelos. Por una parte, y a diferencia del caso de Honduras, la comunidad internacional se mostró dividida en la interpretación de la inconstitucionalidad del caso. Sólo UNASUR y MERCOSUR catalogaron el hecho como un golpe de estado, mientras que la OEA, lo consideró un hecho grave pero en el marco de la Constitución. Por otro lado, el ingreso de Venezuela como estado miembro de MERCOSUR durante la suspensión de Paraguay – único estado que se oponía a dicha adhesión – dañó profundamente la legitimidad de la sanción a los ojos de los paraguayos y de la comunidad internacional. De modo similar, en Europa, el aislamiento diplomático adoptado por los gobiernos de UE-14 tuvo el efecto inverso y no deseado de generar sentimientos anti-UE en la población austriaca, obligando a buscar una salida *ad hoc* al impasse y levantar las sanciones.

## 4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este estudio ha iniciado con la constatación del avance y consolidación democrática tanto en América Latina como en Europa. Este avance no ha sido ajeno a la integración de los estados en ambos continentes en organizaciones regionales ni tampoco al desarrollo de mecanismos de protección democrática (MPD) por parte de las mismas. Pero el estudio también ha mostrado que la vigencia del estado de derecho y el régimen democrático se ha visto ocasionalmente amenazada en diferentes circunstancias. En este contexto, los MPD resultan sumamente instrumentales para garantizar que los estados afectados restablezcan y hagan valer tanto el estado de derecho cómo la democracia. Los numerosos casos de actuación tanto en América Latina y Caribe cómo en Europa muestran un balance mixto y no siempre satisfactorio. En América Latina, organizaciones cómo UNASUR y la OEA han intervenido con éxito para contener posibles crisis pero también es cierto que en algunas instancias los mecanismos no han tenido los efectos esperados, han generado consecuencias no deseadas, o han puesto en entredicho la propia legitimidad de la intervención y de la organización regional.

Tres observaciones de carácter general cierran el estudio. La primera de ella es que los desafíos y carencias observadas en los casos de intervención por parte de organizaciones regionales pueden ser concebidos, en parte como consecuencia del éxito de los procesos de democratización. En la medida en que el orden democrático se afianza y, en el caso latinoamericano, la amenaza militar se hace menos probable, los desafíos que las organizaciones regionales deberán enfrentar se hacen más sutiles y complejos. Precisamente es eso lo que hemos visto en ambas regiones. Eventos conflictivos que en el pasado se habrían considerado como exclusivamente del ámbito interno, son ahora considerados como crisis políticas que requieren de la acción de una organización regional. De acuerdo a Schnably (2005), las organizaciones regionales tienen dos opciones: actuar de acuerdo a principios normativos compartidos (un transnacionalismo o “regionalismo” constitucional), o actuar de acuerdo al respeto fiel de los principios normativos adoptados por cada estado miembro (en la tradición del derecho internacional). Lo que el Capítulo

3 ha mostrado, sin embargo, es que las organizaciones regionales más bien actúan con discrecionalidad y adoptando acciones *a la medida* del caso, desplazando, por tanto, a los instrumentos formales a un trasfondo débil de legitimidad.

Segundo, las intervenciones analizadas muestran que a medida que las organizaciones actúan en nuevos tipos de conflictos políticos que van más allá del núcleo duro de los “golpes de estado”, estas deberán prestar más atención al impacto doméstico de las medidas adoptadas. En efecto, las acciones de las organizaciones regionales se mueven en un juego de dos niveles. Existe una dinámica regional e intergubernamental, pero existe así mismo una dinámica interna a los estados, y especialmente al estado afectado. Como se ha visto, los actores domésticos – para estos efectos, actores de la sociedad civil – pueden estar detrás de una ruptura democrática, pueden ser las víctimas de acciones no-democráticas de sus gobiernos, y pueden, así mismo, ser afectados por las sanciones que las organizaciones adopten. La ciudadanía de los estados miembros es, en última instancia, la fuente de legitimidad sobre la que operan las organizaciones regionales y por tanto debiera ser adecuada y sistemáticamente considerada por éstas.

Finalmente, el estudio ha puesto en evidencia la centralidad que tiene la interpretación en el proceso de implementación de los MPD. El Capítulo 3 iniciaba con el supuesto de que no hay un tránsito inmediato entre el diseño de los mecanismos formales y su implementación, sino que entre ambas existe un espacio articulado por los intereses y la interpretación. Las organizaciones regionales y los actores políticos que actúan en nombre de ellas no sólo deben interpretar la situación que tienen al frente. A medida que las organizaciones amplían su campo de intervención, las organizaciones regionales deben también interpretar el contexto político y el propio orden legal (la constitución) del estado afectado, lo que implica una asimetría cognitiva entre las organizaciones regionales y los órganos políticos internos al estado afectado que necesita ser reducida para poder mantener las acciones de la organización en el terreno de una acción con legitimidad. Cuando la interpretación descansa primordialmente o exclusivamente en los ejecutivos de los Estados miembros, como suele acontecer en las organizaciones intergubernamentales, la asimetría cognitiva es mayor. Las organizaciones necesitan, por tanto, contar con cuerpos especializados e independientes de los gobiernos que tengan la capacidad de análisis y juicio necesario para interpretar las coyunturas políticas y los textos constitucionales en los estados afectados por una potencial crisis democrática. De ahí que la experiencia empírica lleve a formular una serie de sugerencias de actuación teniendo como objetivo la máxima eficacia de los MPD.

1. La formalización, es decir la traslación a disposiciones legales explícitas, de los MPD, significa un gran avance en la seguridad jurídica que los estados miembros encuentran en una organización regional. Por ello, estos mecanismos deben ser objeto de una regulación explícita establecida en cláusulas formales, antes que deducirla, por ejemplo, de los objetivos de la organización o de otras disposiciones más genéricas.
2. Las organizaciones regionales en América Latina y Caribe y Europa comparten como característica común la relativa vaguedad en la definición del concepto de democracia así como su subsunción en conceptos alternativos como orden constitucional. Por ello, un nivel relativamente elevado de detalle respecto qué vulneraciones pueden considerarse como una amenaza a la democracia, al menos incluyendo listado de elementos mínimos, reduce el margen de discrecionalidad interpretativa sobre determinado tipo de situaciones. Sin embargo, debe evitarse la tentación de sobre regulación, ya que algunos casos demuestran cómo la vulneración de la democracia y el estado de derecho puede ocurrir de manera sutil, a través de procedimientos aparentemente conformes a esos valores.
3. La evolución hacia mecanismos de control preventivo ha sido común y varias organizaciones permiten actuar ante la “amenaza de ruptura” (esto es, antes de que se produzca una ruptura). Este desarrollo debe ser bienvenido, pero el margen de apreciación discrecional que implica debe ser manejado con cautela para prevenir abusos.
4. En prácticamente todos los MPD, su activación corresponde a autoridades y/o órganos, sean estas de la propia organización o de los estados miembros. En ningún caso se da entrada a la sociedad civil y la ciudadanía como peticionaría. Sin llegar a soluciones radicales (por ejemplo, habilitando a grupos de la sociedad civil como partes), formalizar mecanismos de activación que permitiesen el acceso de esos actores a los órganos de la organización mejoran su propia eficacia a la vez que su propia legitimación.
5. Una característica sobresaliente de los MPD es su carácter incidental; es decir, se activan cuándo ocurre una instancia de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático. Ello, unido a la discrecionalidad interpretativa, plantea un problema en torno a la eventual desigualdad en el trato entre estados, es decir, un uso selectivo de las cláusulas que no se aplican de una forma sistemáticamente igual en todos los casos. Un mecanismo adecuado para paliar este problema potencial es recurrir en paralelo a sistemas de verificación permanentes sobre el cumplimiento y respeto de los valores defendidos por los MPD.
6. Desde el punto de vista de los procedimientos, hay una tendencia a combinar los mecanismos de verificación sobre el terreno con los mecanismos de mediación diplomática. Aunque la mediación política puede ser beneficiosa,

las organizaciones deben contar con procedimientos inquisitivos establecidos, sin tener que depender de fuentes secundarias. La verificación y evaluación puede ser más objetiva y legítima si se le encomienda a sujetos independientes u órganos autónomos de la propia organización con un grado de pericia reconocido.

7. Mecanismos de audiencia: Los aspectos procedimentales no han desarrollado mecanismos de audiencia para las partes afectadas. En algún caso (i.e. Austria 1999) esto ha provocado alegaciones de indefensión y unilateralismo. Por ello, las organizaciones regionales deben contar con mecanismos de audiencia a las partes afectadas. Por ejemplo, el Alto Grupo de Revisión de la *Commonwealth of Nations* recomendó en el año 2001 que las medidas sancionadoras sólo podrían ser instigadas después de que el estado parte concernido hubiese tenido la oportunidad de responder a las alegaciones presentadas.
8. La aplicación de los MPD a través de sanciones y/o suspensión de la membresía es, en todos los casos considerados, un proceso político y no judicial. Los mecanismos de recurso judicial existentes son relativamente débiles. Por ello, reforzar el papel de los tribunales regionales (cuando estos existan) cómo verificadores del cumplimiento de las normas y el procedimiento da mayor legitimidad de los MPD.
9. Sanciones: La panoplia de posibles sanciones es considerable; sin entrar a valorar su eficacia, su aplicación debe seguir un estricto criterio de proporcionalidad y no debería por ningún motivo amenazar el bienestar de los ciudadanos ni los derechos humanos. Siendo medidas de última instancia, las sanciones – tipo, aplicación y término – deben estar definidas y formalizadas en los instrumentos jurídicos de la organización.
10. Terminación de las sanciones: En general, las organizaciones no se refieren explícitamente a los procedimientos de terminación de las sanciones. El modelo de evaluaciones periódicas de la situación permite declarar terminadas las mismas cuando las circunstancias que provocaron la adopción de decisiones de suspender hayan desaparecido totalmente, y las organizaciones deben considerar este modelo.



## DOCUMENTOS LEGALES Y OFICIALES

- Carta de la Sociedad Civil para la Comunidad del Caribe. Julio 1997.
- Carta de París para una Nueva Europa. 21 de noviembre de 1990.
- Carta Democrática Interamericana. 11 de septiembre de 2001.
- Comisión de las Comunidades Europeas Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia. Bruselas, 1997.
- Comisión Europea. La Corte de Justicia determina que el retiro temprano forzoso de los jueces es incompatible con el derecho europeo. MEMO/12/832, Bruselas, 6 de noviembre de 2012.
- Comunicado de la Comisión sobre el Mecanismo de Cooperación y Verificación. Sesión plenaria del Parlamento Europeo, 13 de marzo de 2013.
- Comunicado de Prensa (151/2002). Statement by CARICOM Heads of Government on Haiti. CARICOM, 8 de Diciembre de 2002.
- Comunicado de Prensa (19/2005) Statement by Hon. Dame Billie Miller, Senior Minister and Minister of Foreign Affairs and Foreign Trade, Barbados, and Chairman of the Council for Foreign and Community and Community Relations (COFCOR) on behalf of the Caribbean Community at the open debate at the United Nations Security Council on the situation in Haiti. CARICOM, 12 de enero de 2005, Nueva York.
- Comunicado de Prensa (22/2004) Statement issued by CARICOM Heads of Government at the conclusion of an emergency session on the situation in Haiti, Kingston, Jamaica. CARICOM, 3 de marzo de 2004.
- Comunicado de Prensa (C-004/05) Comunicado del Secretario General de la OEA sobre Nicaragua y Resolución de la Corte Centroamericana. OEA, 7 de enero de 2005.
- Comunicado de Prensa (C-075/05). Secretario General hace un llamado por el Respeto a la Estabilidad Democrática en Ecuador. OEA, 20 de abril de 2005.
- Comunicado de Prensa (C-185/04). OEA Envía Delegación de Alto Nivel a Nicaragua. 17 de octubre de 2004.
- Comunicado de Prensa (C-234/12) Secretario General de la OEA viajará a Paraguay para recabar información sobre recientes acontecimientos. OEA, 26 de junio de 2012.
- Comunicado de Prensa (C-243/12) Misión de OEA concluyó visita a Paraguay. OEA, 3 de julio de 2012.
- Comunicado de Prensa (C-249/05) OEA continuará observando situación en Nicaragua. 26 de octubre de 2005.

- Comunicado de Prensa (C-312/09) Declaración del Presidente del Consejo Permanente y del Secretario General de la OEA Sobre Honduras. OEA, 28 de septiembre de 2009.
- Comunicado de Prensa (C-326/09). Lista actualizada de la misión de la OEA que llegará mañana a Honduras. OEA, 6 de octubre de 2009.
- Comunicado de Prensa de la Secretaría General de la CAN sobre la situación del Ecuador. CAN, 30 de septiembre 2010.
- Comunicado de Prensa. Acordarán condiciones para Veeduría Andina en elección de nueva Corte Suprema de Ecuador. CAN, 28 de junio de 2005.
- Comunicado de Prensa. Comunicado de UNASUR sobre la situación política en Paraguay. 22 de junio de 2012.
- Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático. Mendoza, 29 de junio de 2012.
- Declaración de Florida. Hacer Realidad los Beneficios de la Democracia. XXXV –
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. 7 de junio de 2005.
- Declaración de Presidentes de SICA, adoptando medidas políticas inmediatas a ser tomadas ante la situación en Honduras. 29 de junio de 2009.
- Declaración del Presidente Portugués de la Unión Europea en representación de los 14 Estados miembros. 31 de enero de 2000.
- Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la CELAC. 3 de diciembre de 2011.
- Documento de Moscú Reunión de la Conferencia sobre la Dimensión Humana del CSCE. 4 de octubre de 1991.
- Documento de Praga sobre el ulterior desarrollo de las Instituciones y Estructuras de la CSCE. 30 de enero de 1992.
- Estatuto del Consejo de Europa. 5 de mayo de 1949.
- Haiti Support Group. Haiti Advocacy Platform Ireland/UK. 13 de junio de 2006.
- Informe por Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, y Marcelino Oreja. 8 de septiembre de 2000.
- Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre el Compromiso con la Democracia. 26 de noviembre 2010.
- Protocolo Adicional al Tratado de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia”. 27 de octubre de 1998.
- Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur (Ushuaia II). 20 de diciembre 2011.
- Protocolo de Tegucigalpa. 13 de diciembre de 1991.
- Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile. 24 de Julio de 1998.
- Resolución (AG/RES. 1831 (XXXI-O/01). Respaldo a la Democracia en Haití. OEA, 5 de junio de 2001.

- Resolución (AG/RES. 2 (XXXVII-E/09) rev. 1). Suspensión del derecho de Honduras de participar en la Organización de Estados Americanos. OEA, 4 de julio de 2009.
- Resolución (CP/RES. 786 (1267/01). Respaldo a la Democracia en Haití. OEA, 15 of marzo of 2001.
- Resolución (CP/RES. 806 (1303/02). La situación en Haití. OEA, 16 de enero de 2002.
- Resolución (CP/RES. 880 (1478/05). Respaldo de la Organización de los Estados Americanos a la República del Ecuador. OEA, 20 de abril de 2005.
- Resolución 1080. Democracia Representativa (AG/RES. 1080 (XXI-O/91). OEA, 5 de junio de 1991.
- Resolución sobre Cuba (AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09). 3 de junio de 2009.
- Tratado de Chaguaramas Revisado por el que se establece la Comunidad del Caribe con inclusión del Mercado Único y la Economía de la Caricom. 2001.
- Tratado de la Unión Europea (Tratado de París 1951, Tratado de Roma, 1957, Tratado de Lisboa de 2007).

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (2012)** A crise no Paraguai: de onde vem e para onde vai. *Política Externa*, 21(3).
- Agüero, F. (1995)** Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America. En: Gunther, R. y Diamandouros, N. P. (eds.) *The Politics of Democratic Consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press, 124-165.
- Aguilera de Prat, C. (2013)** *Euroscepticism, Europhobia, Eurocriticism: radical parties of the right and the left vis-à-vis the European Union*. New York: P.I.E. Peter Lang.
- Alda Mejías, S. (2008)** *La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones*. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado. [http://iugm.es/uploads/tx\\_iugm/La\\_OEA\\_01.pdf](http://iugm.es/uploads/tx_iugm/La_OEA_01.pdf) (fecha de consulta 20 de enero de 2015).
- Arashiro, Z. (2011)** *Negotiating the Free Trade Area of the Americas*. New York: Palgrave Macmillan.
- Arthur, B. (1989)** Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in, by Historical Events. *Economic Journal* 99: 116-131.
- Beeson, M. y Stone, D. (2013)** The European Union Model's Influence in Asia after the Global Financial Crisis. *European Journal of East Asian Studies* 12(12): 167-190.
- Berry, D.S. (2005)** Non-democratic transitions: reactions of the OAS and CARICOM to Aristide's departure. *Journal of International Law & Com.* 33: 249-262.
- Beyme, K. von (1988)** Right-wing Extremism in Post-War Europe. *West European Politics* 11(2): 1-18.
- Bloed, A. (1993)** *The Conference on Security and Co-operation in Europe: analysis and basic documents, 1972-1993*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Boniface, D. (2009)** Dealing with threats to democracy. En: Cooper, A.F. y Heine, J. (eds.) *Which way Latin America?* Tokyo: United Nations University Press, 182-2001.
- Börzel, T. y Van Hüllen, V. (2015)** *Governance Transfer by Regional Organizations. Patching Together a Global Script*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bruszt, L. y Vukov, V. (2015)** Transnationalizing States in Europe's Peripheries: European Integration and the Evolution of Economic State Capacities

- in the Southern and Eastern Peripheries of Europe. *The Journal of Comparative Economic Studies* 10: 69-92.
- Burron, N. (2012)** *The New Democracy Wars: The Politics of North American Democracy Promotion in the Americas*. Farnham: Ashgate.
- Calingaert, M. (2000)** Sanctions Against Austria Pose Troubling Questions for the EU. *European Affairs* 1(2).
- Cánepa, M. (2015)** Las cláusulas democráticas en los procesos de integración latinoamericanos. *Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y de la Integración*, 2. <http://www.ijeditores.com.ar/index.php?option=publicacion&idpublicacion=69&PHPSESSID=ab6f0c864f90a8874665ded347c8f2f7> (fecha de consulta 20 de enero de 2015).
- Closa, C. (2013)** *Institutional design of democratic conditionality in regional organizations*. EUI Working Papers. RSCAS 2013/45.
- Closa, C. and Heywood, P. (2004)** *Spain and the EU*. London: Palgrave.
- Closa, C., Kochenov, D. y Weiler, J. (2014)** *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. EUI Working Papers, RSCAS 2014.
- Closa, C. and Palestini, S. (2015)** Between democratic protection and self-defense: The case of Unasur and Venezuela EUI Working Paper RSCAS 2015/93 [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/38064/RSCAS\\_2015\\_93.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/38064/RSCAS_2015_93.pdf?sequence=3)
- Comini, N. (2010)** El rol del Consejo de Defensa de La UNASUR en los últimos conflictos regionales. *Nueva Sociedad* 230: 14-22.
- Comini, N. (2014)** Union of South American Nations. En: Levi, L., Finizio, G. y Vallinoto, N. (eds.) *The Democratization of International Institutions*. Abingdon, Oxon: Routledge, 286-295.
- Cooper, A. y Legler, T. (2001)** The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership. *Latin American Politics and Society* 43(1): 103-129.
- Corrales, J. (2015)** Autocratic Legalism in Venezuela. *The Journal of Democracy* 26(2): 37-50.
- Couso, J. (2013)** *Radical Democracy and the "New Latin American Constitutionalism"*. Manuscrito presentado en SELA, Yale Law School.
- Dabène, O. (2004)** *Does Mercosur Still Have a Project?* En: Domínguez, F. y Guedes de Oliveira, M. (eds.) *Mercosur: Between Integration and Democracy*. Bern: Peter Lang, 141-156.
- Dahl, R. (1999)** Can international organizations be democratic? A sceptic's view. En: Shapiro, I. y Hacker-Cordón, C. (eds.) *Democracy's Edges*. Cambridge University Press.
- Dominguez, J. (1998)** The Americas: Found, and then Lost Again. *Foreign Policy* 112: 125-137.

- Duxbury, A. (2000)** Austria and the European Union: the report of the “three wise men”. *Melbourne Journal of International Law* 1: 2-7.
- Duxbury, A. (2011)** *The Participation of States in International Organizations. The Role of Human Rights and Democracy*. Cambridge University Press.
- European Council (1993)** European Council in Copenhagen -21-22 June 1993- Conclusions of the Presidency. DOC/93/3 22/06/1993.
- Falkner, G. y Treib, O. (2008)** Three worlds of compliance or four? The EU-15 compared to new member states. *Journal of Common Market Studies* 46(2): 293-313.
- Falkner, G. (2001)** The EU14’s “Sanctions” Against Austria: Sense and Nonsense. *Journal of the European Union Studies Association* [formerly the European Community Studies Association] 14 (1): 14-15.
- Feinberg, R. (1997)** *Summitry in the Americas. A Progress Report*. Washington: Institute for International Economics.
- Franck, T.M. (1992)** The Emerging Right to Democratic Governance. *Am J Int’l L* 86(1): 46-91.
- Galbreath, D. J. (2007)** *The Organization for Security and Cooperation in Europe*. Vol. 14. London: Routledge.
- Garcia, M.A. (2012)** Paraguai, Brasil e MERCOSUL. *Política Externa* 21(3).
- Genna, G.M. y Hiroi, T. (2015)** *Regional Integration and Democratic Conditionality: How Democracy Clauses Help Democratic Consolidation and Deepening*. New York: Routledge.
- Gottemoeller, R. (2008)** The Evolution of Sanctions in Practice and Theory. *Survival* 49(4): 99-110.
- Grabbe, H. (2001)** How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. *Journal of European Public Policy* 8(6): 1013-1031.
- Heine, J. y Weiffen, B. (2014)** *21st Century Democracy Promotion in the Americas. Standing up for the Polity*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Hellqvist, E. (2010)** *Success and Credibility in EU’ Sanctions Policy*. En: ISA Annual Meeting, New Orleans, February.
- Hendrickson, D. (1994)** The Democratist Crusade: Intervention, Economic Sanction and Engagement. *World Policy Journal* 11(4): 18-30.
- Herring, E. (1994)** International Security and Democratisation in Eastern Europe. En: Pridham, G., Herring, E. y Sanford, G. (eds.) *Building democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*. New York: St. Martin’s Press, 87-118.
- Herz, M. (2012)** The Organization of America States and democratization. En: Haynes, J. (ed.) *Routledge Handbook of Democratization*. Abingdon, Oxon: Routledge, 337-350.

- Hovi, J.R., Huseby, R. y Sprinz, D. (2005)** When Do (Imposed) Sanctions Work? *World Policy Journal* 57: 479-499.
- Hufbauer, G. (2007)** *Economic sanctions reconsidered*. Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Huntington, S. (1991)** *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Hurrell, A. (1998)** *An emerging security community in South America?* En: Adler, E. y Barnett, M. (eds.) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 228-264.
- Iusmen, I. (2014)** EU Leverage and Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe: the Case of Romania. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 53(3): 593-608.
- Jawad, P. (2008)** Conflict Resolution through Democracy Promotion? The Role of the OSCE in Georgia. *Democratization* 15(3): 611-629.
- Jenne, E. K., y Mudde, C. (2012)** Hungary's Illiberal Turn: Can Outsiders Help? *Journal of Democracy*, 23(3), 147-155.
- Kersfield, D. (2013)**. El papel de la Unasur ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58 (218), 193-208.
- Kochenov, D. (2008)** *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*. The Hague: Kluwer Law International.
- Kornblith, M., y Jawahar, V. (2005)** Elections versus Democracy. *Journal of Democracy*, 16(1), 124-137.
- Kritz, N.J. (1993)** The CSCE in the New Era. *Journal of Democracy* 4(3): 17-28.
- Lavenex, S. y Schimmelfennig, F. (2011)** EU Democracy Promotion in the Neighbourhood: From Leverage to Governance. *Democratization* 18(4): 885-909.
- Lavin, F. (1996)** Asphyziation or Oxygen? The Sanctions Dilemma. *Foreign Policy* (104): 139-154.
- Legler, T. (2010)** *Coup coalitions and the collective defence of democracy in the Americas: The Honduran paradox*. Paper presented in the Congress of the Latin American Studies Association, Toronto Canada.
- Legler, T. y Kwasi Tieku, T. (2010)** What difference can a path make? Regional democracy promotion regimes in the Americas and Africa. *Democratization* 17(3): 465-491.
- León, F. (2000)** ALCA-Cuba: Participación o marginación. En: Villasuso, J. M. y Trejos Solórzano, R. (eds.) *Comercio e Integración en las Américas*. San José: IICA.
- Levitt, B. (2006)** A Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter. *Latin American Politics & Society* 48(3): 93-123.

- Linz, J. y Stepan, A. (1978)** *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Llanos, M. y Marsteintredet, L. (2010)** *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Llanos, M. y Marsteintredet, L. (2010)** Ruptura y continuidad: la caída de “Mel Zelaya” en perspectiva comparada. *América Latina Hoy* 55: 173-197.
- Luna, M. (2014)** South American Common Market. En: Levi, L., Finizio, G. y Vallinoto, N. (eds.) *The Democratization of International Institutions*. Abingdon, Oxon: Routledge, 261-275.
- Magliveras, K. (1999)** *Exclusion from Participation in International Organizations. The Law and practice behind Member States’ Expulsion and Suspension of Membership*. The Hague: Kluwer Law International.
- Mansfield, E.D. y Pevehouse, J.C. (2006)** Democratization and International Organizations. *International Organization* 60(1): 137-167.
- Marinov, N. (2004)** *Do Sanctions Help Democracy? The US and EU’s Record 1977-2004*. Centre on Democracy, Development and the Rule of Law, Stanford University.
- Marsteintredet, L., Llanos, M. y Nolte, D. (2013)** Paraguay and the Politics of Impeachment. *Journal of Democracy* 24(4): 110-123.
- Merlingen, M., Mudde, C. y Sedelmeier, U. (2001)** The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 39(1): 59-77.
- Merlingen, M., Mudde, C. & Sedelmeier, U., 2002.** The Constitutionalisation of Social Norms, Political Practice and the Sanctions of the EU Fourteen against the Austrian Government. In: Columbus, Frank H. (ed.): *European Economic and Political Issues*. Vol 6. New York: Nova Science Publishers, Inc., 31-47.
- Moravcsik, A. (2000)** The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe. *International Organization* 54(2): 217-252.
- Newman, E. y Rich, R. (eds.) (2004)** *The UN Role in Promoting Democracy. Between Ideals and Reality*. Tokyo: United Nations University Press.
- Novoa, E. (1975)** *El Derecho como obstáculo al cambio social*. México: Editorial Siglo XXI.
- OEA (2010)** *Un quinquenio de logros. El rol de la OEA en las Américas*. Washington: OEA.
- OEA (2011)** *La Organización de los Estados Americanos: Paz, Democracia y Resolución de Conflictos*. Washington: OEA.
- Pace, M. (2012)** The European Union and Democratization. En: Haynes, J. (ed.) *Routledge Handbook of Democratization*. Abingdon, Oxon: Routledge, 310-321.



- Packer, J. (1999)** The role of the OSCE high commissioner on national minorities in the former Yugoslavia. *Cambridge Review of International Affairs* 12(2):168-183.
- Paz, D. (2012)** Ruptura democrática no e do MERCOSUL: a “suspensão” do Paraguai e “adesão” da Venezuela. *Política Externa* 21(3).
- Peralta, P.O. (2011)** Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial? *Nueva Sociedad* 231: 14-27.
- Pevehouse, J. (2005)** *Democracy from Above. Regional Organizations and Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Philip, G. y Panizza, F. (2011)** *The Triumph of Politics: the return of the left in Venezuela, Bolivia and Ecuador*. Cambridge: Polity.
- Pierson, P. (2000)** Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review* 94(2): 251-267.
- Przeworski, A., Alvarez, M.E., Cheibub, J.A., Limongi, F. (2000)** *Democracy and development: political institutions and material well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ribeiro Hoffmann, A. y van der Vleuten, A. (2007)** *Closing or Widening the Gap?* Hampshire: Ashgate.
- Rich, R. (2001)** Bringing Democracy into International Law. *Journal of Democracy* 12(3): 20-34.
- Risse, T. (2000)** Let's Argue!: Communicative Action in World Politics. *International Organization* 54(1): 1-39.
- Risse, T. (2016)** The Diffusion of Regionalism, Regional Institutions and Regional Governance. En: Börzel, T. y Risse, T. (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 87-108.
- Rittberger, B. y Schröder, Ph. (2016)** The Legitimacy of Regional Institutions. En: Börzel, T. y Risse, T. (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 579-599.
- Rosamond, B. (2012)** The discursive construction of neoliberalism: the EU and the contested substance of European economic space. En: Strange, G. y Worth, O. (eds.) *European Regionalism and the left*. Manchester: Manchester University Press, 39-61.
- Rupnik, J. (2015)**. From Democracy Fatigue to Populist Backlash. *Journal of Democracy*, 18(4), 17-25.
- Sanahuja, J.A. (2015)** *The EU and CELAC: Reinventing a Strategic Partnership*. Hamburg: EU-LAC Foundation.
- Sanahuja, J.A. (2012)** *Post-liberal regionalism in South America: the case of UNASUR*. EUI Working Papers. RSCAS 2012/05.
- Sanahuja, J.A. (2013)** Las cuatro crisis de la Unión Europea. En M. Mesa, ed. *Cambio de Ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*. Madrid: CEIPAZ, 51-84.

- Sanahuja, J.A. (1998)** "Nuevo Regionalismo" e integración en Centroamérica, 1990-1997. En: Sanahuja, J.A. y Sotillo, J.A. (eds.) *Integración y Desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 13-58.
- Sadurski, W. (2009-2010)** Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, E.U. Enlargement, and Jörg Haider. *Columbia Journal of European Law* 16: 385-426.
- Sánchez, D. (2014)** Andean Community of Nations. En: Levi, L., Finizio, G. y Vallinoto, N. (eds.) *The Democratization of International Institutions*. Abingdon, Oxon, 276-285.
- Scheppele, K.L. (2013)** The rule of law and the Frankenstate: Why governance checklists do not work. *Governance* 26(4): 559-562.
- Schimmelfennig, F. (2000)** International Socialisation in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment. *European Journal of International Relations* 6(1): 109-139.
- Schimmelfennig, F. (2005)** Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe. *International Organization* 59(4): 827-860.
- Schimmelfennig, F. (2007)** European Regional Organizations, Political Conditionality, and Democratic Transformation in Eastern Europe. *East European Politics & Societies* 21(1): 126-141.
- Schimmelfennig, F., Engert, S. y Knobel, H. (2003)** Costs, Commitment and Compliance: The impact of EU democratic conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey. *Journal of Common Market Studies* 41(3): 495-518.
- Schimmelfennig, F. y Scholtz, H. (2008)** EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood, *European Union Politics* 9(2): 187-215.
- Schmidt, V. (2006)** *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Schnably, S.J. (2000)** American System. En: Fox, G. y Roth, B. (eds.) *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 155-198.
- Schnably, S.J. (2005)** The OAS and Constitutionalism: Lessons from recent West African Experience. *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 33: 263-276.
- Sedelmeier, U. (2014)** Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession. *Journal of Common Market Studies* 52(1): 105-121.
- Shaw, J. (2001)** The Treaty of Nice: Legal and Constitutional Implications. *European Public Law* 7(2): 195-215.
- Sica, M. (1996)** The role of the OSCE in the former Yugoslavia after the Dayton Peace Agreement<sup>1</sup>. *Helsinki Monitor* 7(2): 5-12.

- Sneek, T.J.W. (1994)** The CSCE in the New Europe: from Process to Regional Arrangement. *Indiana International and Comparative Law Review* 5(1): 1-73.
- Söderbaum, F. (2004)** *The Political Economy of Regionalism: the case of Southern Africa*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Somavía, J. y Insulza, J.M. (1990)** *Seguridad Democrática Regional. Una concepción alternativa*. Santiago: Nueva Sociedad.
- Streeck, W. (2011)** The Crises of Democratic Capitalism. *New Left Review* 71: 5-29.
- Street, A.M. (2004)** *Haiti 2004: A Nation in Crisis*. Catholic Institute for International Relations. London: CIIR.
- Stuenkel, O. (2014)** *Brazil. Minimal Support for Democracy and Human Rights*. Freedom House.
- Ulfeder, J. (2008)** International Integration and Democratization: An Event History Analysis. *Democratization* 15(2): 272-296.
- Vachudova, M.A. (2005)** *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Vachudova, M.A. (2014)** EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On. *Journal of Common Market Studies* 52(1): 122-138.
- Valenzuela, A. (2008)** Latin American Presidencies Interrupted. En: Diamond, L., Plattner, M. y Abente Brun, D. (eds.) *Latin America's Struggles for Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 3-17.
- Van der Vleuten, A. y Hoffmann, A.R. (2010)** Explaining the Enforcement of Democracy by Regional Organizations: Comparing EU, Mercosur and SADC. *Journal of Common Market Studies* 48(3): 737-758.
- Viciano, R. y Martínez, R. (2010)** Aspectos Generales del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. En: Corte Constitucional del Ecuador (ed.) *El Nuevo Constitucionalismo en América Latina*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 9-43.
- Vicente, G.V. (2009)** Crisis Política en Honduras: ¿Negociación coherente o salida hacia adelante? *Revista Electrónica Iberoamericana* 3(2): 29-62.
- Villagrán de León, F. (1993)** Thwarting the Guatemalan Coup. *Journal of Democracy*, 4(4): 117-124.
- Wallensteen, P. y Staibano, C. (2005)** *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*. New York: Frank Cass.
- Whitehead, L. (1986)** International Aspects of Democratization. En: O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*. London: The Johns Hopkins University Press, 3-46.
- Wise, C. (2009)** The North American Free Trade Agreement. *New Political Economy* 14(1): 133-148.

- Wobig, J. (2014)** Defending democracy with international law: preventing coup attempts with democracy clauses. *Democratization* 22(4). Publicado en línea: <http://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080/13510347.2013.867948> (fecha de consulta 20 de enero de 2015).
- Youngs, R. (2002)** The European Union and Democracy Promotion in the Mediterranean: A New of Disingenuous Strategy? *Democratization* 9(1): 40-62.
- Youngs, R. (2012)** Democratic conditionality. En: Haynes, J. (ed.) *Routledge Handbook of Democratization*. Abingdon, Oxon: Routledge, 287-299.
- Youngs, R. (2009)** Democracy promotion as external governance? *Journal of European Public Policy* 16(6): 895-915.
- Zakaria, F. (2007)** *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W.W. Norton.

### Lista de entrevistas

Nombre	Apellidos	Cargo	País	Fecha celebración entrevista	Lugar de celebración
Sergio	Abreu	Ex-Canciller Uruguay (1993-1995), Senador (2005-2015)	Uruguay	24 Marzo 2015	Montevideo
Celso	Amorim	Ex-Canciller (1993-1995; 2003-2011)	Brasil	24 Julio 2015	Rio de Janeiro
Heber	Arbuert Vignal	Catedrático Derecho Internacional Público	Uruguay	25 Marzo 2015	Montevideo
Welber	Barral	Arbitro del Tribunal Permanente de Revisión MERCOSUR, Ponente caso Paraguay	Brasil	20 Noviembre 2015	Florencia
Óscar	Cabello Sarubbi	Vice-ministro de Relaciones Exteriores (2015)	Paraguay	22 Julio 2015	Asunción
Gerardo	Caetano	Director del CEFIR en Uruguay, Miembro del Consejo de FLACSO	Uruguay	23 Marzo 2015	Montevideo
Agustín	Colombo Sierra	Subsecretario de Política Latinoamericana (2003-2008), Ex-Director de Secretaría General MERCOSUR (2010-2011)	Argentina	26 Marzo 2015	Buenos Aires
Roberto	Conde	Subsecretario de Relaciones Exteriores (2010-2014)	Uruguay	23 Marzo 2015	Montevideo
Alberto	Couriel	Senador (1995-), Pte. de la Comisión de Asuntos Internacionales	Uruguay	23 Marzo 2015	Montevideo
Antonio José	Ferreira Simões	Sub-Secretaria de América del Sur Itamaraty (2010-2015)	Brasil	15 Enero 2016	Madrid
Miriam	Gomes Saraiva	Profesora Universidad do Estado de Rio de Janeiro (UERJ)	Brasil	27 Julio 2015	Rio de Janeiro
Juan Miguel	González Bibolini	Director General de la Unidad General de DDHH, Paraguay	Paraguay	22 Julio 2015	Asunción
Fernando	Iglesias	Periodista Diputado, Presidente del World Federalist Movement	Argentina	27 Marzo 2015	Buenos Aires
José Miguel	Insulza	Ex-Canciller de Chile (1994-1999) Secretario General OAS (2005-2015)	Chile	9 Octubre 2015	Florencia
Luis Alberto	Lacalle Herrera	Ex-Presidente de Uruguay (1990-1995)	Uruguay	23 Marzo 15	Montevideo
Héctor	Lacognata	Ex-Canciller (2009-2011)	Paraguay	20 Julio 2015	Asunción
Celso	Lafer	Ex-Canciller durante las presidencias de Fernando Collor (1992) y de Fernando Henrique Cardoso (2001-2002)	Brasil	28 Julio 2015	Sao Paulo
Luiz Felipe	Lampreia	Secretario General de Itamaraty (1992-1993) y Canciller (1995 y 2001)	Brasil	27 Julio 2015	Rio de Janeiro
Jorge	Lara Castro	Ex-Canciller (2011-2012), Profesor en la Universidad Católica de Paraguay	Paraguay	21 Julio 2015	Asunción
Carlos	Luján	Coordinador de la Unidad de Análisis Estratégico - Ministerio de Relaciones Exteriores	Uruguay	24 Marzo 2015	Montevideo

### Lista de entrevistas

Nombre	Apellidos	Cargo	País	Fecha celebración entrevista	Lugar de celebración
Rubén Dario	Melgarejo	Ex-Canciller (1996-1998)	Paraguay	21 Julio 2015	Asunción
Jeferson	Miola	Ex-Director Secretaria de Mercosur (2012-2013), Asesor de la presidencia	Brasil	30 Julio 2015	Brasilia
Alvaro	Ons	Ex-Director general de Integración y MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores	Uruguay	25 Marzo 2015	Montevideo
Álvaro	Padrón	Sindicalista, Director de Proyecto de la Fundación Friedrich Ebert (FES)	Uruguay	25 Marzo 2015	Montevideo
Félix	Peña	Ex-Subsecretario de Comercio Exterior del Ministerio de Economía de la Argentina y miembro titular del Grupo Mercado Común del Mercosur (1998-1999)	Argentina	26 Marzo 2015	Buenos Aires
Samuel	Pinheiro Guimarães	Ex Secretario General Itamaraty, Ex Representante Permanente MERCOSUR, Vicecanciller (2003-2009), Ministro de Planificación, Primer Alto Representante de MERCOSUR	Brasil	31 Julio 2015	Brasilia
Guillermo Daniel	Raimondi	Director MERCOSUR. Cancillería de Argentina	Argentina	26 Marzo 2015	Buenos Aires
Leila	Rachid	Ex-Canciller (2003-2006) Vicecanciller y Embajadora en Argentina y en Washington, Ex-Representante en MERCOSUR (2004-2008)	Paraguay	21 Julio 2015	Asunción
Rubén	Ramírez Lezcano	Ministro de Relaciones Exteriores (2006-2008), Viceministro de Relaciones Económicas e Integración, Embajador Permanente Alternante ante las Naciones Unidas, Representante Permanente Alternante ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	Paraguay	27 Marzo 2015	Buenos Aires
Hugo	Ruiz Díaz Balbuena	Ministro Asesor Asuntos Internacionales Lugo (2012)	Paraguay	22 Julio 2015	Asunción
Félix	Ruiz Sánchez	Asesor Presidencia (2008-2012), Docente en la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo	Paraguay	29 Julio 2015	Sao Paulo
Patricia	Salomone	Directora General de Política Latinoamericana, Subsecretaría de Política Latinoamericana de la Cancillería Argentina	Argentina	26 Marzo 2015	Buenos Aires
Julio María	Sanguinetti	Ex-Presidente Uruguay (1985-1990 y 1995-2000)	Uruguay	24 Marzo 2015	Montevideo
José Manuel	Silvero	Investigador Universidad Nacional Asunción, Asesor del Parlamento, Egresado del IMEF, Alto Funcionario del MERCOSUR	Paraguay	22 Julio 2015	Asunción
Diana	Tussie	Profesora FLACSO	Argentina	26 Marzo 2015	Buenos Aires

### Lista de entrevistas

Nombre	Apellidos	Cargo	País	Fecha celebración entrevista	Lugar de celebración
Juan Gabriel	Valdés	Ex-canciller Chile (1999-2000), Embajador de Chile en Washington	Chile	13 Octubre 2015	Florencia
Alberto	Volonté	Líder del Partido Nacional (1995-1999), Ex Embajador de Uruguay en Argentina (2000-2005)	Uruguay	23 Marzo 2015	Montevideo
Juan Carlos	Wasmosy	Ex-Presidente (1993-1998)	Paraguay	22 Julio 2015	Asunción

**FUNDACIÓN EU-LAC 2016**